

145



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"ESTUDIO JURIDICO SOBRE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DECLARACION GENERAL

T I S

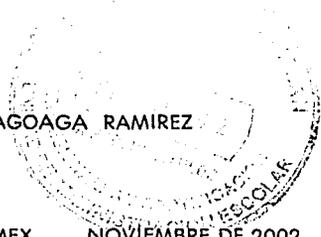
QU TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

BLANCA ESTELA HERNANDEZ ALLEGRETTI

ASESOR: LIC. MANUEL FAGOAGA RAMIREZ



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX.

NOVIEMBRE DE 2002



IMPRESION FALSA LE ORGANA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Le doy las gracias a mis padres, por haber estado conmigo en los acontecimientos más importantes de mi vida. Gracias, por enseñarme las directrices del camino correcto a seguir así como todos sus desvelos, apoyo, comprensión y sobre todo el amor que me han brindado para la conclusión de esta etapa de mi vida.

A mis queridos hermanos, Gabriel, María Conchita, Adriana, Luis Javier y Javier, les dedico este trabajo y les doy las gracias por todo el amor, respeto y confianza que siempre me brindaron a lo largo de mi existencia, deseándoles que el mismo sea una inspiración y al mismo tiempo un deseo para que logren todas sus metas, sueños e ilusiones como lo es para mí este trabajo.

A mi Abuela, por sus enseñanzas, consejos y cariño que siempre me ha brindado de forma incondicional y desinteresada.

A mi adorada Universidad, por la oportunidad que me brindó al abrirme sus puertas hacia el conocimiento.

A todos mis profesores, por el tiempo, esfuerzo, dedicación y paciencia, que realizaron en mi preparación profesional.

En especial a mi Asesor, por la disposición que mostró para la conclusión de este trabajo. Gracias.

A mis amigos, Itzchel, Oscar, Erika, que desde que los conocí han demostrado tener interés en todas las cosas que he realizado tanto en lo personal como en lo profesional.

Y, a todas esas personas que de alguna manera contribuyeron para la elaboración de este trabajo..

Y muy en especial a tí, que siempre has estado Junto a mí, Ofreciéndome todo tu Sincero amor E incondicional apoyo para la realización de este trabajo. Gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO PRIMERO.-"Breves Antecedentes Históricos sobre el Control Constitucional"	1
1.-Estados Unidos de América	2
2.-Francia.....	6
3-Austria.....	9
4.- América Latina.....	11
5.-México.....	16
a) Constitución Centralista de 1836.....	17
b) Acta de Reformas de 1847.....	18
c) Constitución Federal de 1857.....	20
d) Constitución de 1917.....	22
CAPÍTULO SEGUNDO.-"Los Medios de Control"	24
1.-Concepto.....	24
2.- Formas de Control.....	26
a) Control por órgano político y por órgano jurisdiccional.....	26
b) Control jurisdiccional por vía de acción y de excepción.....	30
c) Auto-control de la constitucionalidad.....	31
d) Control general o especial.....	34
3.- La insuficiencia y problemática en el sistema mexicano.....	35
4.- La reforma constitucional del Poder Judicial Federal de 1994.....	46
5.- Los diferentes medios de defensa en el actual sistema mexicano.....	49
a) Amparo contra Leyes.....	50
b) Controversias Constitucionales.....	53
c) Acciones de Inconstitucionalidad.....	55

CAPITULO TERCERO.-"Las Acciones de Inconstitucionalidad"	56
1.- Normatividad Aplicable.....	56
a) Fundamento Constitucional.....	56
b) Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.....	61
c) Ley Supletoria.....	62
2.- Objeto de las Acciones de Inconstitucionalidad.....	63
3.- Las Partes.....	67
4.- Cuestiones Generales.....	70
a) Competencia.....	70
b) Plazos.....	71
c) Notificaciones.....	72
d) Multas.....	74
5.- Demanda.....	75
a) Requisitos.....	75
1. Los nombres y firmas de los promoventes.....	75
2. Los órganos demandados.....	76
3. Norma general cuya invalidez se reclama.....	77
4. Los preceptos constitucionales que se estimen violados.....	77
5. Los conceptos de invalidez.....	78
b) Plazo para interponer la demanda.....	78
c) Representación.....	80
d) Aclaraciones.....	81
e) Informe.....	82
f) Suspensión.....	83
6.- Improcedencia y Sobreseimiento.....	83
7.- Incidentes.....	87
8.- Acumulación y Conexidad.....	88
9.- Substanciación del juicio.....	89
a) Fijación de la litis.....	89
b) Pruebas y Alegatos.....	91

c) Sentencias.....	93
1. Suplencia.....	96
2. Ejecución.....	98
10.- Recursos.....	101
CAPÍTULO CUARTO.- "Naturaleza Jurídica de la Acción de Inconstitucionalidad".....	103
1.- Antecedentes.....	103
2.-Concepto.....	110
3.- Características.....	118
4.- Naturaleza Jurídica.....	120
5.- Diferencias con el Amparo contra Leyes.....	122
6.- Declaración General de Invalidez.....	124
CONCLUSIONES.....	130
BIBLIOGRAFÍA.....	133

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación representa para la sustentante no sólo la posibilidad de concluir con una formación profesional y alcanzar el título de Licenciada en Derecho, sino la oportunidad de proponer un modesto estudio que contribuya al desarrollo de la Ciencia Jurídica, adaptando una figura nueva que reúna ciertos elementos de interés para los estudiosos de la materia Constitucional.

De esa manera, decidimos interesarnos sobre un tema novedoso en nuestro Sistema Constitucional actual como lo son Las Acciones de Inconstitucionalidad y la Declaración General de Invalidez, las cuales representan una figura jurídica que hasta donde tenemos conocimiento no se ha determinado una clasificación que permita con claridad el entendimiento de esta nueva figura; a pesar de la poca información y doctrina, nos pareció agradable intentar hacer un estudio sobre esta nueva figura para ofrecer un primer acercamiento a su adecuada clasificación jurídica así como definir los efectos que puede originar.

Pensamos que es necesario para la evolución del derecho, que se originen opiniones en torno a aspectos tan novedosos como el objeto de nuestro estudio, para que aunque no se llegue a conclusiones totalmente perfectas, sí se pueda iniciar en debate la crítica y el razonamiento jurídico, que tarde o temprano habrá de incentivar y construir conceptos más puros.

Por nuestra parte, no pretendemos responder a todas las interrogantes que se puedan relacionar con las Acciones de Inconstitucionalidad y la Declaración General de Invalidez, pero sí tratamos de formular algunos razonamientos en torno a las características que se observan en las Acciones de Inconstitucionalidad para que

nos den cierta claridad sobre su clasificación jurídica que le corresponde a esta figura. De hecho ese concepto es el que inspira el título de nuestro trabajo terminal.

Así pues, iniciaremos nuestro Capítulo primero con una breve reseña histórica que nos permita bosquejar brevemente los elementos esenciales que caracterizan a los sistemas de control establecidos en otros países distintos al nuestro, para que de esa manera con las descripciones genéricas estemos en posición de entender las diversas formas y sistemas legales de tutela constitucional que inspiraron y sirvieron de base para el establecimiento del sistema de control constitucional en nuestro país.

En el Capítulo segundo haremos una descripción de los Medios de Control que tenemos para la organización y cumplimiento de las normas jurídicas contenidas en la constitución y el efectivo sometimiento de todas los poderes a la misma ya que con la existencia de un Control Constitucional se puede garantizar que los principios esenciales que se constituyen en la Ley Suprema sean respetados plenamente y evitar que los preceptos se conviertan en principios teóricos o mandamientos éticos.

Continuaremos con nuestro estudio en el Capítulo tercero, con la descripción y explicación de las aspectos procedimentales que le son propias a las Acciones de Inconstitucionalidad, así como a la tarea de hacer un análisis objetivo sobre la legislación que le es aplicable a este novedoso medio de control, tratando de comentar la forma en la que están instrumentadas dichas acciones y la manera conforme a la cual es posible hacer uso de las mismas.

Finalmente, con los conceptos previamente analizados nos colocamos en la posición de hacer en el último capítulo el estudio relativo a la definición de las Acciones de Inconstitucionalidad, su Naturaleza Jurídica y algunas breves consideraciones en torno a la Declaración General de Invalidez, figura que esta inserta en las acciones y que tal vez sea una de las diferencias mas claras que la distingue de otro medio de control constitucional como lo es el Amparo contra leyes.

De esta manera, presentamos a la consideración del H. Sínode este pequeño esfuerzo de investigación jurídica que espera al menos contribuir y despertar el interés de los estudiosos y juristas en la materia.

CAPÍTULO PRÍMERO

CAPÍTULO PRIMERO

"BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE EL CONTROL CONSTITUCIONAL"

Sin el propósito de desarrollar un recuento minucioso acerca de los antecedentes y el desarrollo histórico que ha tenido la figura del control constitucional en el mundo, nos permitiremos en el presente capítulo, bosquejar brevemente los elementos esenciales que caracterizan a los sistemas de control establecidos en otros países distintos al nuestro.

De esta manera, con las descripciones genéricas, estaremos en posición de entender las diversas formas y sistemas legales de tutela constitucional que inspiraron y sirvieron de base para el establecimiento del sistema de control constitucional en México.

No obstante, es necesario aclarar que no abordaremos el tema que nos ocupa en todas las épocas de la Historia, puesto que aparte de rebasar el objeto que nos proponemos con el presente trabajo terminal, resultaría un tanto ocioso hablar del control en pueblos y civilizaciones carentes de un sistema jurídico constitucional.

A pesar de esto, debemos señalar que la idea de que ciertas normas fundamentales deben regir el destino de los pueblos y de que se debe contar con métodos de protección y control para dichas normas no es totalmente moderna, puesto que como afirma el maestro Fix-Zamudio, ya desde la antigüedad se pueden encontrar algunas formas rudimentarias de justicia constitucional en instituciones políticas del derecho romano y mas atrás aún, en las primeras ciudades griegas.¹

¹ En ese sentido Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor; "Veinticinco Años de Evolución de la Justicia Constitucional. 1940-1965." México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., 1968.; pág. 15.

Obviamente, en dichos pueblos la organización política era bastante distinta a la actual, sobre todo como ya lo mencionamos, por la ausencia de un verdadero sistema constitucional cimentado desde luego en un conjunto de normas jurídicas fundamentales y supremas.

En esos sistemas, la base jurídica se encontraba mas bien en un conjunto de "...normas consuetudinarias que la sociedad aceptaba y exigía que se cumplieran como una manera normal de vivir en sociedad."²

Así pues, para efectos de mayor precisión, habremos de ubicarnos a fines del siglo XVIII coincidiendo con lo que se ha denominado como la "era constitucional", teniendo como referencias históricas principales, la Independencia de las colonias norteamericanas y la expedición de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América en el año 1787 por un lado, y la Revolución Francesa de 1789 por el otro, que llevó en su seno la importante Declaración General de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.³

1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Tratar de estudiar las formas de control constitucional que se han presentado en los distintos regímenes estatales o sociales históricamente dados, supone necesariamente el reconocimiento en la carta fundamental de las prerrogativas elementales del hombre, puesto que "...la existencia jurídica de las garantías individuales, en cualquier régimen o sistema histórico estatal de que se trate,

² GOZAINI, Osvaldo Alfredo; "El Derecho Procesal Constitucional y los Derechos Humanos". México, Ed. U.N.A.M.; pág. 96. "También de entonces era la preocupación por preservar la autoridad en su justa medida. Tanto como se procuraba evitar la acumulación de poder como el control de quienes lo tenían. Ejemplo de ello eran las magistraturas dobles de la república; la actuación del senado como órgano moderador y los tribunales de la plebe, con atribuciones para impedir la ejecución de leyes que afectaran a grupo social al cual representaban." Loc. Cit.

³ "La existencia de una justicia constitucional no es nueva...pero su estructuración consciente como el conjunto de instrumentos de realización de los principios fundamentales del orden jurídico, consagrados en un documento escrito, es decir en una Carta Fundamental, en sentido moderno, aparece, aunque de manera empírica, en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787." FIX-ZAMUDIO, Op. Cit.; pág. 16.

forzosamente tiene que preceder al establecimiento del conducto protector correspondiente.⁴

Luego entonces, en el caso de los Estados Unidos de América, es necesario hacer referencia previa a las diversas declaraciones de derechos (Bills) que formularon las distintas colonias establecidas en el norte de América al separarse de la dominación británica, destacando en particular la Constitución de Virginia de 1776 que en opinión del maestro Lara Ponte, puede ser considerada como la primera declaración de derechos en el sentido moderno.⁵

En dicha Constitución y en otras (Pennsylvania, Carolina del Norte, Vermont, etc.), además del reconocimiento de los derechos fundamentales de los gobernados, se transplantó directamente de la Gran Bretaña el *Wright of Habeas Corpus* como método de control constitucional, figura que representa uno de los primeros antecedentes que se introducen en este país para lograr la preservación de la Carta Magna.

Desde entonces, "...dicho recurso anglosajón ha quedado regulado diversamente en los distintos Estados de la Unión, variando su procedencia y alcance tutelar en cada una de tales entidades, cuyas legislaturas tienen facultad soberana para normarlo."⁶

A nivel nacional, resulta fundamental hacer referencia expresa a la Constitución Federal de los Estados Unidos de América del 17 de septiembre de 1787, la cual entró en vigor hasta el año de 1789, puesto que si bien dicha constitución en su origen no incluyó una carta de derechos fundamentales, posteriormente

⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio; "El Juicio de Amparo". México, Ed. Porrúa, 1997; pág. 37.

⁵ Cfr. LARA PONTE, Rodolfo; "Los Derechos Humanos en el constitucionalismo mexicano", México, Ed. Porrúa, 1997, pág. 33. Dicha Constitución fue aprobada por la Convención reunida en Williamsburg el 29 de junio de 1776 y "...llevaba a manera de preámbulo una solemne *Bill of Rights*, cuya redacción fue esquematizada por George Mason, hacendado próspero del condado de Fairfax, Virginia, quien ocupó el lugar de George Washington en la Convención." Loc. Cit.

⁶ BURGOA ORIHUELA, Op. Cit.; pág. 80.

en el año de 1791 le fueron incorporados mediante las diez primeras enmiendas.⁷

A pesar de esto, en materia de control, esta Carta Magna no estableció expresamente una figura tutelar de la supremacía constitucional, que permitiera la protección de los derechos fundamentales contenidos y reconocidos en dichas enmiendas.

No obstante, a pesar de esta última observación, es justamente en esta constitución en donde se origina el sistema de control constitucional típicamente americano⁸, el cual consiste en encomendar de manera muy general a los jueces, la interpretación de las normas y su correspondencia con el propio texto constitucional.

Decimos esto porque "si bien es cierto que no surge (En forma totalmente expresa) de la carta fundamental esta atribución (Para los jueces), la realidad práctica ha consagrado esta tarea de vigilancia y revisión."⁹

De esta forma, es posible decir que aunque los autores de la Carta Suprema de 1787 no tuvieron ideas muy claras con respecto al alcance de las facultades de justicia constitucional que atribuyeron al poder judicial, dichas ideas "...fueron desarrolladas por la admirable jurisprudencia de la Suprema Corte, guiada por

⁷ "El texto aprobado por la Convención de Filadelfia en 1787 presenta una sinopsis breve y sistemática de la organización política de los Estados Unidos. Sin duda alguna sus 7500 palabras y sus 26 enmiendas la hacen ser la Constitución mas breve del mundo. En sus ya mas de dos siglos de vigencia se han expedido, para modificar y ampliar su texto, solamente 26 reformas, de las cuales las diez primeras, aprobadas en 1791, constituyen prácticamente una declaración de derechos humanos." LARA PONTE, Op. Cit.; pág. 36.

⁸ "El famoso caso *Marbury vs. Madison*, sentenciado en 1803, explica la sustentación del llamado *sistema americano* al cual le podemos agregar la característica de ser *jurisdiccional*, al provenir del control de los jueces que la practican. El voto del juez Marshall resalta de qué manera la esencia de la libertad civil consiste en el derecho de cada individuo a demandar la protección de las leyes. Los poderes con que cuenta el Estado no son absolutos y eso vale para todos los que participan del gobierno. La Constitución controla todo acto legislativo en razón de ser la ley superior, y si existe alguna disposición u otra ley que se le oponga, será deber de los jueces evitar el conflicto, declarando la inaplicabilidad de la ley de rango inferior." GOZAINI, Op. Cit.; pág. 97.

⁹ Loc. Cit.

el genio jurídico de magistrados de la talla de John Marshall, Joseph Story y Oliver Wendell Holmes.¹⁰

Resumiendo, podríamos afirmar que este sistema americano de control de constitucionalidad (Hoy vigente) establecido en la Constitución de 1787, consiste en la atribución a todos los jueces de la salvaguarda de las normas constitucionales¹¹, quienes generalmente dentro de una controversia concreta cuentan con la facultad para declarar la inaplicabilidad de las disposiciones legales que sean contrarias al texto de la Carta Fundamental y con efectos particulares en beneficio de las partes que han intervenido en la controversia.¹² Por último, debemos destacar que este sistema americano cuenta con diversas figuras o recursos para llevar a cabo la tutela y control de la norma fundamental, conservando siempre su sistema de protección constitucional por medio de órgano judicial.

Dentro de esas figuras, encontramos por un lado al *Habeas Corpus* citado, el cual debe ser entendido como un medio protector de la libertad individual contra prisiones arbitrarias, cuyo conocimiento y tramitación corresponde normalmente a las autoridades judiciales de las diversas entidades federativas y excepcionalmente a las autoridades federales.

Complementariamente, encontramos también al lado de este recurso, "...lo que Rabasa denomina (como) juicio constitucional, cuyo objetivo estriba en

¹⁰ FIX-ZAMUDIO, Op. Cit.; pág. 16.

¹¹ Aclarando que el fundamento jurídico de dicho sistema de control en los Estados Unidos se encuentra "...en el principio mismo de la supremacía constitucional consagrado en el artículo VI, párrafo segundo de la Ley Fundamental de aquel país...". BURGOA ORIHUELA, Op. Cit.; pág. 85.

¹² "Además, si pretendemos presentar una visión esquemática de este sistema llamado americano, podemos afirmar que sus elementos esenciales consisten en el control por órgano judicial difuso -es decir por todos los jueces, sin importar su jerarquía- para resolver las cuestiones de constitucionalidad de las leyes, siempre que la cuestión respectiva sea planteada por las partes, y aun de oficio por el juzgador respectivo, en una controversia concreta; lo que incorrectamente se ha calificado como *via de excepción*, pero que los procesalistas italianos han denominado con mayor técnica, como *cuestión prejudicial*, o también *incidental*, tomando en consideración que el problema de inconstitucionalidad debe considerarse un aspecto incidental -procesalmente hablando- de la controversia principal en la cual se plantea." FIX-ZAMUDIO, Héctor; "Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos". México, Ed. Usual, 1988; págs. 341 y 342.

proteger la Constitución y demás cuerpos legislativos investidos de supremacía, como son las leyes federales y los tratados internacionales..”¹³. Cabe resaltar que dicho juicio no es unitario como nuestro juicio de amparo, sino que se fracciona o divide en los recursos procesales conocidos como *Writght of Certiorari*¹⁴, *Writght of Mandamus*¹⁵ y *Writght of Injunction*.¹⁶

2. FRANCIA

En el caso de Francia la aparición del sistema constitucional y por ende el del control respectivo, aparece durante el siglo XVIII con el triunfo del movimiento revolucionario de 1789.

Cabe recordar que ante las difíciles circunstancias que vivió el pueblo francés como consecuencia del despotismo y la autocracia impuesta por los regímenes monárquicos, se gestaron una serie de corrientes filosóficas y políticas que combatieron primordialmente el sistema absolutista de los reyes, cuestionando seriamente el origen y fundamento divino del poder monárquico y proclamando la igualdad entre los individuos, exigiendo además, el respeto de la autoridad a los llamados derechos naturales del hombre.

Así pues, dichas ideas constituyeron la esencia que motivó la lucha armada generando a la postre la instauración de un nuevo régimen democrático, liberal,

¹³ BURGOA ORIHUELA, Op. Cit.; pág. 86.

¹⁴ "Recurso estadounidense extraordinario que se interpone ante el superior, a efecto de que éste se cerciore de que el procedimiento estuvo apegado a derecho y, en su caso, subsane las omisiones, modificando, revocando o confirmando lo actuado por el inferior, bien sea que el juicio se encuentre en trámite o que ya se haya fallado en definitiva, conociendo de dicho recurso la Suprema Corte quien tiene la facultad de decidir si gira o no la orden respectiva, y, en su caso, que le remitan las actuaciones para avocarse al conocimiento del estudio correspondiente." CHÁVEZ CASTILLO, Raúl; "Juicio de Amparo". México, Ed. Harla, 1994; pág. 15.

¹⁵ "Recurso extraordinario estadounidense, por virtud del cual el superior ordena a su inferior sobre la ejecución de un acto que éste tiene la obligación de realizar." *Ibidem*, pág. 16.

¹⁶ "Es el mandamiento que el actor solicita del juez a efecto de que éste impida y suspenda la ejecución de cualquier acto ilícito por un particular o una autoridad, indistintamente; y en los juicios que versan sobre la materia constitucional es el medio usual, por tanto, para que los tribunales, a instancia de parte agraviada, examinen la constitucionalidad de leyes o actos de la autoridad y suspendan e impidan su ejecución. En otras palabras, desempeñan la misma función que el incidente de suspensión y el juicio de amparo, en el sistema mexicano, pero no en materia penal, sino civil exclusivamente." RABASÁ, Oscar citado por BURGOA ORIHUELA, Op. Cit.; pág. 85.

individualista y republicano.¹⁷ En ese sentido, destacan sobre todo las doctrinas de ilustres pensadores como Diderot, D'Alambert, Voltaire, Montesquieu y Rousseau.

En este orden de ideas y tras los sangrientos sucesos de la revolución popular de 1789, se formuló y proclamó en Francia la denominada Declaración General de los Derechos del Hombre y del Ciudadano el 26 de agosto de ese mismo año, la cual "...contiene en sus 17 artículos una síntesis del pensamiento ilustrado del siglo XVIII."¹⁸

Cabe mencionar que dicha declaración no constituyó propiamente un ordenamiento de tipo constitucional con el carácter de norma suprema, en la que se estableciera también la forma de organización estatal con la creación de órganos y la distribución de su competencia, sino que, como afirma el maestro Burgoa, "...representa un documento de singular importancia que sirvió de modelo irrefragable a los diferentes códigos políticos que rigieron la vida institucional de Francia a partir del año de 1791."¹⁹

Con base en ese documento, se promulgó la primera Constitución Francesa el 13 de septiembre de 1791, estampando incluso como preámbulo su contenido, bajo el nombre de "Declaración General de los Derechos del Hombre y del Ciudadano". Dicha constitución sería derogada posteriormente, por una nueva

¹⁷ Del mismo modo, el surgimiento de las garantías individuales y el respeto a la libertad se presentó en Francia como "...producto de elaboraciones doctrinarias, de corrientes teóricas, propias y ajenas, que encontraron en el pueblo francés un amplio y propicio campo de desarrollo y realización....Fue así como el pueblo, enardecido por la desgracia de la opresión, del favoritismo y de la iniquidad ejercidos por el gobierno, rompió los moldes jurídicos y políticos de la Francia absolutista, negativa de libertades, en completa incompatibilidad con los anhelos populares de liberación." BURGOA ORIHUELA, El Juicio de Amparo, Op. Cit.; pág. 71.

¹⁸ LARA PONTE, Op. Cit.; pág. 43. "Los derechos del hombre se refieren al ámbito de la vida individual del sujeto frente al Estado, mientras que los derechos del ciudadano constituyen prerrogativas como miembro de una sociedad política. Los dos principios rectores de esta declaración son la libertad y la igualdad, sin mas distinción que la fundada en el bien común." Ibidem, pág. 44.

¹⁹ BURGOA ORIHUELA, Op. Cit.; pág. 74.

ley fundamental que fue votada por la Convención Nacional el 29 de mayo de 1793.²⁰

No obstante, a pesar de la existencia del texto constitucional y de la inserción en la misma de los derechos fundamentales del hombre, no fue sino hasta el 13 de diciembre de 1799 cuando se estableció en la nueva Constitución Francesa de esa fecha (Constitución del año VIII) un auténtico medio protector de la Norma Fundamental, mediante la creación de un organismo político de control constitucional denominado *Senado Conservador*, cuya creación teórica en sentido estricto, se atribuye específicamente a un político y jurista francés de nombre Sieyès.²¹

Con la existencia de esta institución, se instauró en Francia la corriente de control constitucional mediante órgano político, según la cual se debe encomendar "...la tutela de las disposiciones constitucionales a un órgano político especial"²² y no a los jueces, como en el sistema americano.

Años mas tarde, el Senado Conservador dejó de ser un órgano de control constitucional cuando la nueva Constitución de 1814 le atribuyó solamente funciones de formación legislativa. Sin embargo, el control por órgano político se mantuvo cuando se atribuyeron al *Senado* francés las funciones específicas de tutela y preservación constitucional en la Constitución de 1852.²³

Luego, con la expedición de la Constitución de 1946, se propuso la creación de un nuevo órgano político especial para llevar a cabo el control constitucional.

Nos referimos al llamado *Comité Constitucional*, el cual fue un órgano político compuesto por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea

²⁰ Ver LARA PONTE, Op. Cit.; pág. 45.

²¹ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Op. Cit.; pág. 17.

²² *Ibidem*, pág. 17.

²³ Ver BURGOA ORIHUELA, Op. Cit.; pág. 76.

Nacional, el Presidente del Consejo de la República y por siete miembros de la propia Asamblea.

La tutela constitucional en este caso concreto, suponía que toda ley ordinaria votada por la Asamblea Nacional que fuese considerada contraria al texto constitucional a juicio del citado Comité Constitucional, no debería entrar en vigor, y si el caso así lo ameritaba, no podría adquirir vigencia legal sino hasta que el texto constitucional contravenido fuese reformado por la propia Asamblea.²⁴

En la actualidad, el sistema de control que se aplica en Francia, es el que se ha establecido en la vigente Constitución de la República Francesa promulgada el 4 de octubre de 1958. En dicho sistema, la Constitución ha encomendado la tarea de evaluar a manera de "pre-control", la supremacía de la carta fundamental sobre las leyes ordinarias, a un órgano político llamado *Consejo Constitucional*.²⁵

3. AUSTRIA

Con el caso de Austria, completamos el estudio de los principales países a los cuales se atribuyen las tres categorías de sistemas de control constitucional que han inspirado en general al resto del mundo.

Hasta este punto hemos analizado el sistema de control constitucional por órgano judicial (Difuso) que se instauró en los Estados Unidos de América, para posteriormente describir brevemente el sistema de control por órgano

²⁴ *Ibidem*, pág. 77.

²⁵ "Las funciones que realiza el Consejo se determinan en la Constitución de 1958. Entre las tareas específicas se encuentran las de pronunciarse, obligatoriamente y siempre de manera previa a la promulgación, sobre la constitucionalidad de las leyes orgánicas y reglamentarias del cuerpo legislativo, y respecto de cualquier otro ordenamiento, a petición del presidente de la República, del primer ministro, o de los presidentes de cualquiera de las cámaras parlamentarias, con el efecto de que si la decisión del Consejo es en el sentido de la inconstitucionalidad del ordenamiento respectivo, el mismo no puede ser promulgado (artículos 61 y 62 constitucionales, reglamentados por ley del 7 de noviembre de 1958)." GOZAINI, Op. Cit.; pág. 98.

político que se originó en Francia; toca ahora en tercer lugar, la oportunidad de referirnos al llamado "sistema austríaco" que en opinión de algunos, puede ser considerado como un "sistema mixto".²⁶

Para el jurista alemán Jerusalem, el auténtico concepto de "jurisdicción constitucional" no se encuentra en el sentido estricto del vocablo en el sistema americano, sino que mas bien aparece contenido en la Constitución Austríaca de 1920 (Reformada en 1929 y 1930), cuya inspiración y sistematización es obra del genio luminoso del maestro Hans Kelsen, a quien incluso considera como el fundador de una nueva disciplina jurídica: el Derecho Procesal Constitucional.²⁷

Para Kelsen la tarea del control constitucional debía recaer ciertamente en un órgano de carácter jurisdiccional²⁸, pero consideró la posibilidad de encomendar esa actividad a ciertos órganos jurisdiccionales especiales que funcionaran como auténticos Tribunales o Cortes Constitucionales.²⁹

Con base en estas ideas, podemos caracterizar en forma esquemática al sistema austríaco como aquél en el cual se atribuyen a un órgano judicial especial (Llamado Corte o Tribunal Constitucional), facultades para "...decidir todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes; cuestiones que no pueden ser conocidas por los jueces ordinarios, por lo que deben plantearse siempre en la vía principal o de acción, por los órganos del Estado

²⁶ Cfr. GOZAINI, Op. Cit.; pág. 99

²⁷ JERUSALEM citado por FIX-ZAMUDIO, "Veinticinco Años de Evolución...", Op. Cit.; pág. 16.

²⁸ "...En las constituciones democrático-republicanas, o bien existe de modo ilimitado el derecho judicial de examinar la constitucionalidad de las leyes, o bien se atribuye a un tribunal especial o jurisdicción constitucional la misión de suspender las leyes anticonstitucionales. En el último caso, éstas no son nulas de antemano, pero pueden ser anuladas." KELSEN, Hans citado por RANGEL Y VÁZQUEZ, Manuel; "El Control de la Constitucionalidad de las Leyes y el Juicio de Amparo de Garantías en el Estado Federal", México, Ed. Cultura, 1952; pág. 119.

²⁹ "Entre ambos mecanismos (Jurisdiccional y político, o si se prefiere, de confianza o desconfianza en los jueces), el ilustre jurista Hans Kelsen imaginó y concretó para Austria (1920) una Corte Constitucional de carácter jurisdiccional, cuyo modelo tuvo notable disposición para adaptarse a las demás legislaciones de Europa continental. Llegó a ser tan grande la influencia que, dogmáticamente, hoy suele hablarse solamente de dos sistemas en el control de constitucionalidad de las leyes: el americano y el austríaco (en clara referencia a los países que marcan el rumbo)." GOZAINI, Op. Cit.; pág. 99.

afectados por el ordenamiento inconstitucional, en la inteligencia de que el fallo dictado por el tribunal especializado mencionado, cuando declara la inconstitucionalidad, tiene efectos generales o erga omnes, es decir, implica la ineficacia de la ley respectiva a partir del momento en que se publica la decisión de inconstitucionalidad."

Dicho sistema ha sido preservado en Austria a lo largo del tiempo sin modificaciones esenciales, puesto que, si bien la invasión de las huestes del Nacional Socialismo Alemán pusieron fin a la existencia de las Cortes Constitucionales con la supresión de la Constitución de 1920, posteriormente dicha Constitución fue puesta nuevamente en vigor según Decreto de 1º de mayo 1945, encontrándose todavía vigente en nuestros días con algunas modificaciones.³⁰

4. AMÉRICA LATINA

En América Latina en general, el control constitucional se ha establecido en principio con una notable influencia del sistema norteamericano, confiando a los jueces ordinarios, o al menos a los mas elevados de ellos, la delicada función de preservar las normas de la Constitución.³¹

En ese sentido, es común encontrar en los diversos ordenamientos de Latinoamérica figuras procesales que pretenden la preservación del orden constitucional, conservando en común la característica de ser un control constitucional por órgano jurisdiccional y en vía de excepción.

No obstante, en la actualidad el control judicial de constitucionalidad que se desarrolla entre los países Latinoamericanos se ha caracterizado como el

³⁰ Así lo expresa WERNER, Leopold citado por FIX-ZAMUDIO, "Veinticinco Años...", Op. Cit.; pág. 16.

³¹ Mientras que "...Los pueblos europeos se afiliaron en su gran parte, primero, al órgano parlamentario, después a un organismo especial, y finalmente, con excepción de Francia que continúa su tradición, se han inclinado por el establecimiento de tribunales constitucionales especializados para decidir de manera exclusiva, las cuestiones relativas a los valores supremos del Estado." *Ibidem*, pág. 150.

resultado de una interesante combinación entre ese sistema tradicional de los Estados Unidos (Difuso, incidental y con efectos particulares) y los nuevos criterios de concentración, vía principal y efectos generales de los sistemas europeos.³² Resultando así una gama de combinaciones compleja entre los diversos sistemas y los elementos característicos que distinguen a cada uno de ellos.

Ante este panorama, los países latinoamericanos se pueden dividir en dos grandes bloques a saber:

A) Aquellos cuyo sistema se apega "...al modelo estadounidense, en cuanto predomina, con algunos matices, la impugnación de las leyes inconstitucionales ante los tribunales ordinarios, así sean los más elevados, y con efectos exclusivamente particulares al caso concreto a resolver, que se atribuyen a la sentencia respectiva"³³ (El caso de México hasta antes de la reforma constitucional de 1994).

B) Aquellos en cuyos ordenamientos constitucionales se consagra al lado de los efectos particulares, la declaración general de inconstitucionalidad, ya sea con la modalidad de la llamada acción popular de inconstitucionalidad (Originada en Colombia y Venezuela) o bien, en la modalidad en que no se otorga una verdadera acción popular y se requiere que la "...impugnación se interponga por el directamente afectado por las disposiciones legales combatidas, o bien,...(mediante) la existencia de un grupo de reclamantes o de asesores."³⁴

³² "...Así observamos que numerosos ordenamientos americanos, inclusive los mismos Estados Unidos, han introducido algunos de los elementos de los métodos imperantes en Europa, y especialmente los aspectos de la declaración general de inconstitucionalidad que se va extendiendo por Latinoamérica, como ocurre con los ejemplos de Colombia, Venezuela, Cuba, El Salvador, etcétera, hasta culminar con la creación de un Tribunal Constitucional, en cierto modo inspirado en el modelo austríaco, en la Constitución Guatemalteca de 1965." Ibid., pág. 155.

³³ FIX-ZAMUDIO, "Latinoamérica...", Op. Cit., pág. 346.

³⁴ Ibidem, págs. 351 y 355.

Como ejemplos del primer sistema mencionado, encontramos a países como Argentina, Brasil, Honduras y Nicaragua entre otros.

En Argentina por ejemplo, la facultad para conocer y decidir sobre causas que tengan por objeto puntos contrarios con la Constitución se atribuye primordialmente a la Corte Suprema de Justicia, según se establece en la Carta Fundamental de ese país.³⁵

En ese sistema, como señala el maestro Burgoa, existen dos medios principales de control que son el Habeas Corpus (Medio de protección de la libertad física) y el denominado amparo argentino, que fue establecido jurisprudencialmente para tutelar los demás derechos fundamentales contenidos en la Constitución.³⁶

En Brasil por su parte, encontramos esencialmente dos instituciones protectoras de la supremacía constitucional en el Habeas Corpus y el mandamiento de seguridad, el primero que funciona como un recurso extraordinario para proteger la libertad personal del gobernado, y el segundo, que procede para proteger todo derecho firme que no esté tutelado por la figura anterior.³⁷

Al igual que en Argentina, corresponde al Supremo Tribunal Federal de la República del Brasil, la facultad y competencia expresa para conocer y resolver todas las cuestiones o controversias en donde existan decisiones provenientes

³⁵ "Constitución Nacional de la República Argentina. Artículo 95.- Corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución... La interpretación que la Corte Suprema de Justicia haga de los artículos de la Constitución por recurso extraordinario, y de los códigos y leyes por recurso de casación, será aplicada obligatoriamente por los jueces y tribunales nacionales y provinciales..." MUÑOZ, Luis; "Comentarios a las Constituciones Políticas de Iberoamérica"; México, Tomo I, Ed. E.J.H.; pág. 262.

³⁶ Ver BURGOA ORIHUELA, Op. Cit.; págs. 86, 87 y 88.

³⁷ Ambas instituciones se desprenden del artículo 141, apartados 23 y 24, de la Constitución de los Estados Unidos del Brasil. Ver MUÑOZ, Op. Cit.; págs. 443 y 444.

de autoridad jurisdiccional que sean contrarias con las normas de la propia Constitución.³⁸

Por otro lado, siguiendo el ejemplo del derecho mexicano (El cual estudiaremos mas adelante), se encuentran los ordenamientos constitucionales y leyes reglamentarias correspondientes a los países de Honduras y Nicaragua, en las cuales se establece el juicio de amparo como medio de impugnación de leyes inconstitucionales, el cual debe ser interpuesto directamente por la persona afectada y que tiene solamente efectos particulares para el caso concreto en que se dicte la resolución.

Dicho sistema se encuentra consagrado en "...las disposiciones relativas de la Carta Fundamental de Honduras de 1965, con reformas el 30 de octubre de 1967, así como de la Constitución y Ley de Amparo de Nicaragua de 25 de octubre de 1974."³⁹

Por otra parte, como ejemplos de los países que adoptaron el sistema del segundo bloque indicado, encontramos los casos de Colombia, Venezuela y Costa Rica, entre otros.

En Colombia se haya instaurada en el artículo 214⁴⁰ de la Constitución Política de ese país⁴¹, la llamada acción popular de inconstitucionalidad o acción

³⁸ Según se desprende del artículo 101 de la Constitución Brasileña que textualmente dice: "Al Supremo Tribunal Federal corresponde... III. Juzgar en recurso extraordinario las causas decididas en única o última instancia por otros tribunales o jueces: a) Cuando la decisión fuere contraria a lo dispuesto por esta Constitución o a la letra de tratado o ley federal..." Ver MUÑOZ, Op. Cit.; pág. 426.

³⁹ FIX-ZAMUDIO, "Latinoamérica...", Op. Cit.; pág. 348.

⁴⁰ "Dicho precepto fue reglamentado por la Ley 96 de 1936, que acoge esta impugnación de una manera muy amplia, habiéndose interpretado de manera liberal por la misma Corte Suprema, la que admitió que los extranjeros residentes podían intentar esta acción de inconstitucionalidad, la cual, según la doctrina, ha tenido efectos benéficos." Ibidem, pág. 351.

⁴¹ Textualmente el artículo en comento establece: "A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá la siguiente: Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, o sobre todas las leyes o decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los ordinales 11 y 12 del artículo 76, y el artículo 121 de la Constitución nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano..." Ver MUÑOZ, Op. Cit.; pág. 549.

popular de inexistencia. La cual constituye un auténtico instrumento con que cuenta todo ciudadano para protegerse de leyes o decretos inconstitucionales, con la ventaja de que la resolución produce efectos generales, de los cuales puede valerse todo interesado.

Del mismo modo, en el artículo 215 (Ordinales 3º y 4º) de la Constitución Federal de República de Venezuela (23 de enero de 1961) se encuentra establecida la acción de inconstitucionalidad.

Dicho precepto establece textualmente que "...le corresponde a la Corte Suprema de Justicia declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que sean contrarios a la Constitución, lo mismo que de las leyes locales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de las entidades federativas y de los municipios que contradigan a la ley suprema."⁴²

Finalmente nos resta mencionar el caso de Costa Rica, en donde si bien se ha consagrado la figura de la declaración general de invalidez, no se reconoce el otorgamiento de una verdadera acción popular.

Dicho sistema como nos dice el maestro Fix-Zamudio, se concentra en el llamado recurso de inconstitucionalidad, el cual se encuentra regulado por los artículos 962 a 969 del Código de Procedimientos Civiles de Costa Rica (25 de enero de 1933) y que sirve para plantear una cuestión de inconstitucionalidad ante los jueces ordinarios, en un proceso concreto, que en última instancia es resuelto por la Corte Suprema, cuya sentencia de inconstitucionalidad posee efectos concretos.⁴³

⁴² FIX-ZAMUDIO, "Latinoamérica...", Op. Cit.; pág. 353.

⁴³ *Ibidem*, pág. 355.

Así pues, con este pequeño panorama de los diferentes sistemas de control constitucional que han sido desarrollados en Latinoamérica, hemos concluido nuestro recorrido histórico fuera del país. Ahora, no nos resta más que referirnos al caso específico de México, no sin antes reconocer que nuestro sistema también se encuentra fuertemente influenciado por el modelo norteamericano.

5. MÉXICO

En México también partiremos de nuestra premisa inicial y no nos referiremos a épocas históricas anteriores a la existencia de un verdadero sistema constitucional.

De esa forma, nos parece conveniente hablar sobre el sistema de control constitucional, haciendo una breve referencia a cada uno de los distintos documentos jurídico-políticos constitucionales que surgieron desde el México Independiente hasta nuestros días.

No obstante, vale la pena advertir que no nos referiremos específicamente a la Constitución de Apatzingán (1814) y a la Constitución Federal de 1824, porque en general la doctrina mexicana⁴⁴ ha coincidido en sostener que en tales ordenamientos, no se estableció alguna figura o medio protector de la supremacía constitucional.⁴⁵

⁴⁴ Ver BURGOA ORIHUELA, "El Juicio...", Op. Cit.; págs. 105 a 110.

⁴⁵ Aunque en contrario opina el maestro Fix-Zamudio, quien sostiene que en "la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824 se introdujeron, sin una plena comprensión, dos instituciones para la tutela de las normas constitucionales, o sea, la que atribuyó al Congreso Federal la facultad de reprimir las violaciones a la carta federal, y que tiene su antecedente en la Constitución española de Cádiz de 1812, y al mismo tiempo, se confirió a la Suprema Corte Federal, esta vez por influencia de la Constitución Federal de los Estados Unidos, la competencia para decidir sobre las infracciones de la Constitución y leyes federales. En la práctica, sin embargo, predominó claramente la primera solución, si tomamos en cuenta que el citado Congreso federal anuló varias leyes expedidas por los órganos legislativos de las entidades federativas, por considerárselas contrarias a la Constitución Federal." FIX-ZAMUDIO, Héctor; "Ensayos sobre el Derecho de Amparo", México, Ed. U.N.A.M., 1993, pág. 24.

a) Constitución Centralista de 1836

A la Constitución Federal de 1824 le siguió la Constitución Centralista de 1836, también conocida como la de las Siete Leyes Constitucionales por estar dividida en siete partes.

En esta constitución, producto del triunfo del partido conservador, se ensayó "...el primer intento para establecer un órgano protector de la Constitución de carácter político, llamado Supremo Poder Conservador, y que sin duda se inspiró en el sistema similar establecido de acuerdo con las ideas del abate Sieyès en la Constitución Francesa de 13 de diciembre de 1789."⁴⁶

Este Supremo Poder Conservador erigido como el órgano de control propio de la Constitución, representó un auténtico superpoder desorbitado cuyas facultades desmedidas⁴⁷, lo colocaron muy por encima de los otros tres poderes.

Ante tal exageración y abuso, no tardaron en aparecer proyectos de reforma a la constitución centralista en los que se propuso la supresión del Supremo Poder Conservador, lo cual ocurrió efectivamente en el año de 1841.

Por lo que hace al Poder Judicial, la Constitución Centralista solo le otorgó facultades para "...conocer de los *reclamos* que el agraviado por una errónea *calificación* de las causas de utilidad pública en los casos de expropiación podía intentar directamente ante la Suprema Corte o ante los tribunales superiores de los Departamentos en sus respectivos casos (Ley Quinta.- Art. 12. Fracc. XXII)."⁴⁸

⁴⁶ Ibidem, pág. 25

⁴⁷ "Las facultades que tenía el Supremo Poder Conservador consistían, en síntesis, en declarar la nulidad de los actos contrarios a la Constitución de uno de los tres Poderes, a solicitud de cualquiera de los otros dos. Es decir, el plano en que se encontraba era superior a los otros poderes, pues podía inclusive, dictar la incapacidad física y moral del Presidente, suspender las sesiones del Congreso, y la Suprema Corte, y aún más, declarar la nulidad de las leyes." VÁZQUEZ DEL MERCADO, Oscar; "El Control de la Constitucionalidad de la Ley. Estudio de Derecho Comparado". México, Ed. Porrúa, 1978; pág. 138.

⁴⁸ BURGOA ORIHUELA, "El Juicio...", Op. Cit.; pág. 113.

b) Acta de Reformas de 1847

En agosto de 1846 se ordenó por el General Santa Ana la restitución de la Constitución Federalista de 1824, a reserva de que fuese reformada y modificada por un congreso general que fue convocado para diciembre de ese mismo año.

El resultado de esa reunión fue la denominada Acta de Reformas de 18 de mayo 1847, que debe su nombre precisamente al hecho de que dicho documento introdujo modificaciones y reformas importantes a la Constitución de 1824 cuya vigencia había sido restablecida.

Fue justamente en este documento, en donde se introdujo el Juicio de Amparo como medio protector de la constitución en el ámbito nacional⁴⁹, basándose sobre todo en las ideas y el sistema de control constitucional ideado por el ilustre jurista Don Mariano Otero, las cuales fueron acogidas en sus aspectos principales por la mencionada Acta de Reformas y se contienen además como referencia histórica, en su célebre voto particular formulado el día 5 de abril de 1847.⁵⁰

⁴⁹ Puesto que "en primer término, el amparo surgió, inclusive con este nombre, en la Constitución del Estado de Yucatán de 31 de marzo de 1841, y según el proyecto elaborado en el mes de diciembre de 1840 por el ilustre jurista mexicano y nativo de dicha entidad federativa, Manuel Crescencio Rejón, estimado con toda razón como uno de los creadores de nuestra máxima institución procesal, y también el primero que en Latinoamérica determinó la consagración legal de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes. El motivo por el cual el amparo mexicano apareció en una entidad federativa se debe a que en esa época se libraba una lucha encarnizada entre los partidarios del restablecimiento del sistema federal, que eran los miembros del partido liberal, y los conservadores que sostenían el régimen unitario consagrado en las mencionadas leyes constitucionales de 1836, y en esos momentos dominaba en el Estado de Yucatán un gobierno local partidario de la unión federal." FIX-ZAMUDIO, "Ensayos ...", Op. Cit.: pág. 26

⁵⁰ En el mencionado voto particular, Mariano Otero expresa las razones que a su juicio fundan la defensa del régimen federal mediante órgano político, a diferencia del control jurisdiccional que proponía con respecto a las garantías individuales. En cuanto al primer tema, Otero argumentaba lo siguiente: "...es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación del Pacto Federal, o sean contrarias a las leyes generales; porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión. Pero, para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes sólo puedan iniciarse en la Cámara de Senadores, la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y de las mejores garantías de calma y circunspección; y además se establece que la mayoría de las Legislaturas de los

Con las propuestas de Mariano Otero, se estableció en el Acta de Reformas un sistema de control constitucional mixto para nuestro país.

Por un lado, el control constitucional que se encomendaba al Poder Judicial sólo era referido a las garantías individuales y no para todo el cuerpo general de la Constitución⁵¹, mientras que la defensa del régimen federal se organizó en forma política y no judicial.

De esta manera, el artículo 25 del Acta de Reformas estipulaba que los Tribunales de la Federación debían amparar a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que la constitución y las leyes constitucionales les concedían, así como contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación o de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección con efectos particulares para el quejoso y sin hacer ninguna declaración general con respecto a la ley combatida (Fórmula Otero).

Por su parte, los artículos 22 y 23 del Acta indicada establecían un control político para preservar la competencia reservada a los Estados y la Federación.

"El primero de los preceptos citados señalaba que toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el

estados tenga el derecho de decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso general son o no anticonstitucionales. De esta manera cada Estado en particular está sometido a la Unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones." Ver BURGOA, "El Juicio...", Op. Cit., pág. 122.

⁵¹ Sobre el control jurisdiccional de las garantías individuales Otero argumentó: "...No he vacilado en proponer al Congreso que se eleve a grande altura al Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión. En Norteamérica este poder salvador provino de la Constitución y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta, de modo que sin hacer superior a la ley, ni ponerse en oposición contra el Poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente." *Ibidem*, pág. 123

Congreso, pero esta declaración sólo podía ser iniciada en la Cámara de Senadores." ⁵²

"El otro precepto estableció que si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se haría el reclamo, enviaría la Ley a examen de las Legislaturas, para que emitieran su voto, que debería remitir a la propia Suprema Corte para el efecto de que publicara el resultado, de manera que la ley, en su caso, quedara anulada."⁵³

c) Constitución Federal de 1857

Al triunfo de la Revolución de Ayutla, que había sido iniciada en 1854 con el propósito de derrocar al general Santa Ana, se convocó a la celebración de un Congreso Constituyente que tuvo verificativo a partir del mes de febrero de 1856.

Como resultado de ese Congreso, se expidió la Constitución de 1857 que declaró a la Nación bajo la forma de una república representativa, democrática, y popular, implantando los principios del individualismo y liberalismo como rectores de las relaciones entre el Estado y el gobernado.

A partir de esta Ley Fundamental, se advierte un notable desarrollo en materia de control constitucional sobre todo por lo que hace al fortalecimiento del Juicio de Amparo como institución protectora de la supremacía constitucional.

Es sin duda alguna en esta Carta Fundamental, en donde el Juicio de Amparo "...logró adquirir su fisonomía propia y consolidarse como una institución

⁵² VÁZQUEZ DEL MERCADO, Op. Cit.; págs. 148 y 149.

⁵³ Loc. Cit.

defensora de la pureza de la constitución y de las libertades individuales de tipo exclusivamente jurisdiccional.⁵⁴

A diferencia del Acta de Reformas que estableció un control jurisdiccional para la tutela de las garantías individuales y un control político para la defensa del régimen federal, la Constitución de 1857 extendió el control judicial a los casos de invasión de esferas competenciales entre Federación y Entidades.

Con esta medida, el sistema de control político desapareció en definitiva para dar lugar al control judicial⁵⁵, confiando exclusivamente a los tribunales federales la custodia de las garantías del individuo y el respeto a los límites de la competencia federal y local.

Así pues, en el artículo 101 de la Carta Magna citada quedó establecido que a los tribunales de la Federación correspondía resolver toda controversia que se suscitara por leyes o actos de cualquier autoridad que violaran garantías individuales, así como por leyes o actos de la autoridad Federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los Estados, o leyes o actos de las autoridades de éstos que invadieran o restringieran la competencia reservada a la autoridad federal.⁵⁶

Por su parte en el artículo 102, se establecieron "...los principios cardinales que informan al sistema de protección constitucional por órgano y por vía jurisdiccionales, como son los de iniciativa de la parte agraviada, la

⁵⁴ VÁZQUEZ DEL MERCADO, Op. Cit.; pág. 151.

⁵⁵ "En la Constitución de 1857 desaparece el sistema de control por órgano político que estableció el Acta de Reformas de 1847, documento que, según hemos afirmado, lo combinó con el sistema jurisdiccional. En el proyecto respectivo, la Comisión del Congreso Constituyente de 1856-57 que lo elaboró y de la que formó parte don Ponciano Arriaga, enfoca una justificada y severa crítica contra el régimen político de tutela constitucional implantado en la citada Acta, pugnando, en cambio, porque fuese la autoridad judicial la que proveyese a la protección de la Ley Fundamental en los casos concretos en que se denunciase por cualquier particular alguna violación a sus mandamientos y mediante la instauración de un verdadero juicio, en que los fallos no tuvieran efectos declarativos generales." BURGOA, Op. Cit.; pág. 125.

⁵⁶ Cfr. Artículo 101 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857.

substanciación judicial del procedimiento y la relatividad de los fallos correspondientes."⁵⁷

Más tarde, el amparo se fue perfeccionando paulatinamente en los diversos ordenamientos reglamentarios que se expedieron con apoyo en los citados artículos 101 y 102 como lo fueron las Leyes de Amparo de 1861, 1869 y 1882, y posteriormente las normas incorporadas en los Códigos de Procedimientos Civiles Federales de 1897 y 1908.

Fue en esos ordenamientos reglamentarios, en donde se "...recogieron las enseñanzas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que transformó este medio de impugnación, de un instrumento sin contornos precisos en un verdadero proceso contra las autoridades infractoras."⁵⁸

d) Constitución de 1917

Concluido el movimiento revolucionario de 1910 con el triunfo de Carranza y ante la imperiosa necesidad de restaurar y revisar el orden constitucional (Alterado por Huerta), se convocó a un Congreso Constituyente que comenzó sus trabajos el 21 de noviembre de 1916 en la Ciudad de Querétaro, sede de los poderes federales.

Con esa medida, la Constitución de 1857 fue modificada y adicionada para dar lugar al surgimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, la cual se encuentra actualmente vigente.

En ese tenor de ideas, resulta evidente que entre ambas Leyes Fundamentales existen importantes diferencias con respecto a diversos temas y preceptos, sin

⁵⁷ BURGOA, Op. Cit.; pág. 127.

⁵⁸ FIX-ZAMUDIO, "Ensayos...", Op. Cit.; pág. 27.

embargo, por lo que hace al tema del control constitucional, debemos decir que la Constitución vigente recogió la evolución anterior y estableció los lineamientos esenciales del amparo como institución protectora de la Constitución, insertando en sus artículos 103 y 107 preceptos equivalentes a los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857.⁵⁹

Así pues, el sistema de control se conservó fielmente en ambos regímenes constitucionales "...con la sola diferencia de que, mientras la Constitución de 1857 es muy sucinta por lo que se refiere a la normación del juicio de amparo, la vigente, en su artículo 107, es mucho más explícita y contiene...una completa regulación de su ejercicio, detallado por la Ley Reglamentaria correspondiente."⁶⁰

⁵⁹ "Por lo que atañe al control de la constitucionalidad de la ley, (La Constitución de 1917) conservó sin modificación alguna, los términos del artículo 101 de la Constitución anterior que en la actual toma el número 103 y el que dispone que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales; por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad Federal (Y viceversa). El artículo 107 reprodujo los conceptos del 102 de la Carta Magna de 1857, precisando las bases para la tramitación del juicio constitucional." VÁZQUEZ DEL MERCADO, Op. Cit.; pág. 157.

⁶⁰ BURGOA ORIHUELA, "El Juicio...", Op. Cit.; pág. 132.

CAPÍTULO SEGUNDO

CAPÍTULO SEGUNDO

"LOS MEDIOS DE CONTROL"

La existencia de un control constitucional en nuestros días, supone garantizar el cumplimiento efectivo de la supremacía de la Constitución mediante una revisión jurídica que se establece sobre el modo de ser o de actuar de los poderes públicos en atención a las funciones y competencias atribuidas por la propia Ley Fundamental.⁶¹

Resulta imprescindible pues, que la organización y los principios esenciales que se instituyen en la ley suprema sean respetados plenamente y que ante su violación, exista un remedio que permita obtener su estricto cumplimiento. Solo de esa forma, se puede evitar que la Constitución sea violada impunemente y que los preceptos constitucionales no se conviertan en principios teóricos o mandamientos éticos.⁶²

1. CONCEPTO

Esa tarea de vigilar la plena regularidad del ordenamiento jurídico en su conjunto, salvaguardando el cumplimiento de las normas jurídicas contenidas en la Constitución y el efectivo sometimiento de todos los poderes a la misma, es lo que en esencia se comprende dentro del concepto de control constitucional al que nos hemos venido refiriendo.

No obstante, nos parece conveniente aclarar que no pretendemos resolver con el empleo de la palabra "control", el problema terminológico que subsiste en la doctrina para hacer referencia al concepto aludido y reconocemos desde este

⁶¹ Ver ROJAS CABALLERO, Ariel: "Las Acciones de Inconstitucionalidad como un mecanismo de Control Constitucional". México, Revista RESPONSA, 1996-97; pág. 7.

⁶² En principio el respeto a la Constitución tiene que ser espontáneo y natural, y solo como excepción, pueden existir violaciones constitucionales en un orden jurídico regular. No obstante, aun en los casos de violación excepcionales, deben existir mecanismos que permitan la prevención y reparación de las infracciones a la Ley Fundamental.

momento, que este vocablo es solo uno de los que se han empleado comúnmente en nuestro país. En este sentido, resulta claro que la doctrina no ha tenido uniformidad en cuanto a la designación del concepto que estudiamos e incluso ha adoptado a menudo otras denominaciones tales como: defensa de la constitución o justicia constitucional.⁶³

Así pues, solamente para los efectos de este trabajo y sin el propósito de dilucidar el problema con respecto al correcto o incorrecto uso de este vocablo (Puesto que se rebasaría el objeto que nos proponemos con el presente trabajo terminal), entenderemos entonces como control constitucional al sistema⁶⁴ establecido en el ordenamiento jurídico mexicano para alcanzar la tutela de la norma suprema y para contener la actuación de los poderes dentro de sus órbitas respectivas.

Asimismo, nos referiremos a los medios de control constitucional entendidos como los diferentes instrumentos objetivos o procesales que se han establecido para que mediante su operatividad, se preserven y mantengan los preceptos constitucionales ante el desbordamiento de los órganos del poder.⁶⁵

Dicho de otra manera, se puede afirmar que el control constitucional como sistema "está integrado por los distintos mecanismos establecidos en cada

⁶³ En ese tema el maestro Fix-Zamudio nos dice: "Carl Schmitt en su clásica monografía utilizó el término *Defensa de la Constitución*; entre los constitucionalistas franceses (Tales como Maurice Hauriou, León Duguit y Georges Burdeau) ha predominado el concepto de *control de la constitucionalidad*, en tanto que un sector de los juristas italianos se refiere a la *giurisdizione costituzionale* (El caso de Mauro Cappelletti) o al *processo costituzionale* (Como Giuseppe Abbamonte); y en un sentido parecido, los tratadistas alemanes hablan de *Verfassungsgerichtsbarkeit* (jurisdicción constitucional en Hans Lechner), mientras que entre los angloamericanos (Lewis Mayers) se habla frecuentemente de *judicial review* (revisión judicial)." FIX-ZAMUDIO, "Veinticinco Años de Evolución....", Op. Cit., págs. 12 y 13.

⁶⁴ La palabra sistema comprende varias acepciones, puede ser entendida como "Conjunto de reglas o principios sobre una materia enlazados entre sí; conjunto de cosas que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a determinado objeto o bien, como manera o forma de organización que se adopta para alcanzar un propósito específico" DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA; Real Academia Española. Edición XVII. Madrid, 1947; pág. 1165.

⁶⁵ Cfr. VÁZQUEZ DEL MERCADO, Op. Cit., pág. 130.

ordenamiento que opera, en su connotación mas elevada, mediante el examen de la constitucionalidad formal y material de las normas con fuerza de ley.⁶⁶

Sin embargo, antes de proceder a explicar la conformación del sistema de control constitucional en México y mencionar los diversos medios de defensa que existen en la actualidad de entre los cuales destaca nuestro objeto de estudio (las acciones de inconstitucionalidad); procederemos a explicar brevemente las diversas formas que pueden adoptarse en el establecimiento de un sistema de control constitucional desde el punto de vista teórico.

1. FORMAS DE CONTROL

Una vez que se acepta como incuestionable la necesidad de contar con control constitucional en nuestra época, sobreviene el problema de determinar cuál sistema es preferible para que la justicia suprema se realice con eficacia, es necesario pues, establecer cómo debe de estructurarse el organismo en el cual debe descansar la salvaguarda de la Constitución y las maneras conforme a las cuales se realizará dicha tarea.

Ya hemos visto en el primer capítulo de este trabajo, algunas de esas formas originadas y desarrolladas en diversos países a través del análisis de los antecedentes históricos. Trataremos ahora de ordenar y clasificar esas figuras, describiendo sus características principales, para que posteriormente, podamos comprender mejor el sistema mexicano y el lugar que ocupan dentro del mismo las llamadas acciones de inconstitucionalidad.

a) Control por órgano político y por órgano jurisdiccional

⁶⁶ ROJAS CABALLERO, Op. Cit.; pág. 7. Para Vázquez del Mercado es la propia Constitución la que "establece ese conjunto de instrumentos... (Que en el caso de México), no pueden ser sino el juicio de amparo y los órganos de su aplicación, conforme a la competencia que se les atribuya por la propia Ley Fundamental." VÁZQUEZ DEL MERCADO, Op. Cit., pág. 130.

Esta primera clasificación del sistema de control constitucional alude a la naturaleza política o judicial del órgano al cual se encomienda la defensa.⁶⁷

Se trata pues de dos sistemas que se distinguen por un aspecto estructural, en cuanto al carácter del órgano que ejercita la tutela constitucional. El primero de ellos (Por órgano político), se origina como afirma el maestro Alfonso Noriega, "...cuando se confía la función de control de la constitucionalidad a un órgano especial, que no es otra cosa que un poder más al lado de los poderes clásicos, que tiene la competencia específica para ejercer la función de defensor de la pureza de la Constitución..."⁶⁸, en tanto que el segundo (Por órgano judicial), "...se manifiesta porque se confía el control a los jueces, quienes deben constatar que la ley no se aparta de la Constitución porque se dicta conforme a ella."⁶⁹

Dentro del primer grupo, la guarda de la Constitución se encomienda en efecto a un órgano político que puede ser alguno de los ya existentes dentro de la división de poderes o bien, puede ser creado *ex profeso* para tales efectos. Ejemplo de órgano ya existente es el previsto por la Constitución de Weimar en donde se consideró como protector nato de la misma al Presidente del Reich como poder neutral e independiente. Como ejemplo de órgano político creado *ad hoc* para proteger la Constitución, tenemos el caso del Senado Conservador ideado por Sieyès en Francia y el Supremo Poder Conservador ensayado en México en la Constitución Centralista de 1836.

En el segundo grupo (Órgano Jurisdiccional), corresponde a los órganos judiciales aparte de aplicar el derecho en la resolución de litigios concretos como misión ordinaria, el cometido especial de declarar si los actos de los

⁶⁷ "En el decurso de la historia jurídico-política, dentro de los diversos regímenes que han estado vigentes, podemos descubrir dos sistemas de control o preservación del orden constitucional: el ejercicio por órgano político y el realizado por órgano jurisdiccional." BURGOA ORIHUELA, "El Juicio de Amparo", Op. Cit.; pág. 158.

⁶⁸ NORIEGA, Alfonso citado por VÁZQUEZ DEL MERCADO, Op. Cit.; pág. 127.

⁶⁹ Loc. Cit.

poderes constituidos están de acuerdo con la ley suprema. El ejemplo característico de este sistema es el consagrado en la Constitución de los Estados Unidos de América.

Cabe destacar también que entre ambos sistemas además de la divergencia apuntada, se encuentran comúnmente otras diferencias relativas al sujeto que solicita la declaración de inconstitucionalidad, al procedimiento seguido al respecto y a los efectos de las resoluciones correspondientes.

De esta forma, se observa que aunque ambas formas de control coinciden en su objetivo genérico (La Tutela Constitucional), difieren normalmente en cuanto a sus características particulares. En ese orden de ideas nos parece conveniente transcribir las diferencias que encuentra el maestro Ignacio Burgoa⁷⁰ entre ambos sistemas:

a) Sistema Político de Control Constitucional

1. La preservación de la Ley Fundamental se encomienda, bien a un órgano distinto de aquellos en quienes se depositan los tres poderes del Estado, o bien se confía a alguno de éstos;
2. La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionarios públicos, en el sentido de que el órgano de control declare la oposición de un acto de autoridad o una ley con la Constitución;
3. Ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso (Juicio o Proceso) entre el órgano petionario y aquel a quien se atribuye el acto o la ley atacados;

⁷⁰ BURGOA ORIHUELA, Op. Cit.; págs. 159 y 160.

4. Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos *erga omnes* o absolutos.

b) Sistema Jurisdiccional de Control Constitucional

1. La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para impartirla, o se ejerce por las autoridades judiciales en observancia del principio de supremacía de la Ley Fundamental,

2. La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier gobernado que mediante una ley o acto de autoridad *stricto sensu* sufre un agravio en su esfera jurídica;

3. Ante el órgano judicial de control se substancia un procedimiento contencioso (Juicio o Proceso) entre el sujeto específico agraviado y el órgano de autoridad de quien proviene el acto (*lato sensu*) que se impugne, o bien dentro de los procedimientos judiciales comunes, la autoridad ante la que se ventilan, prescinde de la aplicación u observancia de la ley o acto *stricto sensu* que se haya atacado por inconstitucional por el agraviado;

4. Las decisiones que en uno u otro caso de los apuntados anteriormente emite el órgano de control, sólo tienen efecto en relación con el sujeto petionario en particular, sin extenderse fuera del caso concreto en relación con el cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad.

Por último, vale la pena mencionar que en la actualidad existen sistemas mixtos que combinan algunas de las características enunciadas anteriormente; tal es el caso del régimen suizo en donde el tribunal federal ejercita el control constitucional "...contra todos aquellos actos *lato sensu* de las autoridades

cantonales, excluyendo a los de las federales, y sus resoluciones tienen efectos *erga omnes*, control que en materia judicial se despliega cuando las sentencias impugnadas impliquen un *grave error* o una *injusticia notoria*.⁷¹

b) Control jurisdiccional por vía de acción y de excepción

Dentro del sistema de control por órgano jurisdiccional se pueden derivar dos formas para llevar a cabo la tutela constitucional, por vía de acción o de excepción.

En este caso la diferencia reside en la forma de actuación que asume el órgano judicial, por un lado (Vía de Excepción), puede el juez común al conocer de un caso concreto en el ejercicio de sus funciones ordinarias, decidir con respecto a la aplicación de dos leyes contradictorias de distinta categoría: la Ley Fundamental y la disposición inconstitucional. En tanto que en la vía de acción, el control constitucional es directo y consiste en llevar al conocimiento de un órgano judicial especial, en una instancia también especial, las cuestiones vinculadas con la defensa de la Constitución.

En el régimen de control por vía de acción se desarrolló un verdadero proceso judicial en donde el afectado (Parte actora) persigue como objetivo la declaratoria de inconstitucionalidad, se trata en síntesis, de "...un procedimiento *sui generis*, seguido ante una autoridad distinta de aquella en que incurrió en la violación y en el que el agraviado tiende a que se declare inconstitucional la ley o acto reclamado."⁷²

Por el contrario la vía de excepción se da, "...cuando el demandado se opone a la demanda, excepcionándose por que la acción se basa en una ley que el

⁷¹ *Ibidem*; pág. 160.

⁷² *Loc. Cit.*

demandado alega es inconstitucional”⁷³, reclama entonces a título de defensa, la aplicación de una ley contraria a la Ley Fundamental en un proceso cualquiera, dirimido ante una autoridad judicial ordinaria.

Este tipo de control jurisdiccional por vía de excepción es también conocido en la doctrina como sistema de control *difuso* por oposición a *concentrado*⁷⁴, en atención a que en él, cualquier autoridad judicial independientemente de la categoría que tenga, puede entrar al estudio de cuestiones constitucionales que le formulen las partes como defensa dentro del proceso de que se trate.

c) Auto-control de la constitucionalidad

Se habla en la doctrina mexicana de auto-control de la Constitución, para hacer una franca referencia al sistema de control jurisdiccional por vía de excepción o control difuso. Esto significa que cuando se emplea el concepto aludido, nos estamos refiriendo en realidad, al hecho de que sean los propios jueces ordinarios quienes lleven a cabo la tutela de la Constitución al evitar en sus resoluciones la aplicación de normas que sean contrarias a la misma.

En la actualidad el principio que generalmente se acepta en nuestro país, es el relativo a que se reserva a los jueces federales la calificación de la

⁷³ CASTRO, Juventino V.; “El Artículo 105 Constitucional”. México, Ed. Porrúa, 1997; pág. 36. “Dentro del sistema de control jurisdiccional por vía de excepción o defensa, ante cualquier autoridad judicial puede plantearse una cuestión de inconstitucionalidad que suscita alguna de las partes en un procedimiento de cualquier índole, o sea, ante el juez natural o ante sus superiores jerárquicos a través de recursos procesales *ad hoc*, como sucede en los Estados Unidos...Conforme al mencionado sistema, por ende, toda autoridad judicial puede desplegar el control de la Constitución y en obsequio del principio de supremacía constitucional, que la obliga a arreglar sus fallos o decisiones a las disposiciones de la Ley Fundamental, a pesar de mandamientos en contrario contenidos en la legislación ordinaria. De esta guisa, cualquier juez, independientemente de su categoría, debe optar, en los casos concretos que se sometan a su conocimiento, por aplicar la Constitución o por ceñir sus resoluciones a la ley secundaria, previo el examen lógico-jurídico que haga acerca de la cuestión de inconstitucionalidad que le planteen las partes.” BURGOA ORIHUELA, Op. Cit.; pág. 161.

⁷⁴ Según Mauro Cappelletti, dentro del sistema de control jurisdiccional, hay dos grandes tipos o subdivisiones de este sistema atendiendo a un punto de vista subjetivo: “un primer tipo en el cual el poder de control es difuso, pues se distribuye entre varios órganos judiciales ordinarios; y un segundo tipo, en el cual, por el contrario, ese poder de control es concentrado, en virtud de que se centraliza en un solo órgano judicial...Entre esos dos tipos fundamentales, pueden señalarse tipos intermedios...(y) entre estos últimos, debe situarse, en mi opinión, el sistema adoptado en México...en virtud de una contradicción, al menos aparente, entre los artículos 103 y 133 de la constitución mexicana...”. CAPPELLETTI, Mauro citado por CASTRO; Op. Cit.; pág. 41.

constitucionalidad de leyes, por la vía exclusiva del amparo (Al menos hasta antes de la reforma de 1994), lo cual implica lógicamente el rechazo a la posibilidad de que exista un control difuso.

No obstante, durante algún tiempo subsistió la polémica en torno a la posibilidad de considerar que en México existiera también un control difuso, derivado primordialmente del texto del artículo 133 de la Constitución que a continuación transcribimos:

Artículo 133.- 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.

Conforme a este texto, se consigna al parecer, una obligación para todas las autoridades judiciales de efectuar un análisis previo y oficioso sobre todas las normas jurídicas secundarias, con el propósito de establecer la contradicción con la Constitución y en su caso, evitar su aplicación.

Esta idea fue principalmente sustentada por el Maestro Gabino Fraga en su carácter de Ministro y planteada en su ponencia ante la Suprema Corte de Justicia mediante el juicio de amparo en revisión 4072/1941⁷⁵, proyecto que a la postre sería desechado por la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal. El

⁷⁵ "En el proyecto, el ministro ponente recordaba al resto de los miembros de la Sala que según la jurisprudencia que regla la materia, en los recursos ordinarios no se pueden plantear cuestiones que versen sobre la inconstitucionalidad de las leyes, las cuales solo pueden ser tratadas en el juicio de garantías...(No obstante una correcta interpretación del texto constitucional, lo llevaban a sostener) su posición en el sentido de que el respeto a la Constitución, lleva verdaderamente a una *obligación concurrente de todas las autoridades*, para ajustarse a la propia Constitución, y a que la armonía de los tres poderes obliga a concluir que los tres poderes se equilibran, distribuyéndose facultades para cumplir con la Constitución...". CASTRO, Op. Cit.; págs. 37 y 38.

proyecto no aprobado sostenía en síntesis que en atención a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, existía de hecho el control difuso de la Constitución.

Mas tarde, el mencionado proyecto fue publicado en la Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia de enero-junio de 1942, bajo el rubro: ¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas al Poder Judicial de la Federación?.⁷⁶

En general la tesis contenida en el proyecto del Ministro Fraga tiene solamente un valor doctrinal, puesto que como afirma el maestro Burgoa, "...el deber judicial que consigna el artículo 133 es extraño a nuestro sistema de tutela constitucional y obedeció a una trasplatación o incorporación irreflexiva de una disposición constitucional norteamericana, que en los Estados Unidos significa la base de la tutela de la Constitución, pero que en el régimen constitucional de México no tiene razón de ser."⁷⁷

Por otro lado, para complementar esa opinión de tan autorizado tratadista nos resulta indispensable tomar en cuenta el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual ha sostenido que la única vía adecuada para proponer, examinar y decidir el problema de contradicción entre una

⁷⁶ Ver CASTRO, Op. Cit.; pág. 37.

⁷⁷ BURGOA ORIHUELA, Op. Cit.; pág. 166. Ahondando sobre el tema el maestro Burgoa nos dice: "El artículo 133 constitucional, correspondiente al 126 de la Constitución de 57, emana directamente del artículo 6º de la Constitución Norteamericana que dispone: *Esta Constitución, las leyes de la Federación que en virtud de ella se sancionaren y todos los tratados celebrados o que se celebraren por la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema de la tierra. Los jueces de cada Estado estarán sujetos a ella sin que obsten las constituciones o leyes de los Estados.* El artículo 126 de la Constitución de 57 (igual al 133 de la Constitución vigente) y que corresponde al artículo 123 del proyecto respectivo, fue aprobado sin discusión por 79 votos contra uno, sin que tampoco el precepto correlativo de la Ley Fundamental de 1917 haya suscitado debate alguno. Es lógico suponer, por ende, que tanto los Constituyentes de 57 como los de 17 hayan trasladado a nuestro régimen constitucional el precepto transcrito de la Constitución Americana, sin haberse dado cuenta de que la obligación judicial en él consignada significa la base misma del sistema de preservación constitucional que opera en los Estados Unidos y que no tenía razón de ser, por otra parte, en el régimen jurídico de México, en el que se encomendó la tutela de la Constitución a los Tribunales Federales y a través de un proceso autónomo y propio, como es el juicio de amparo, en esencia diferente de los juicios de orden común." *Ibidem*, Pág. 165.

norma secundaria y algun precepto de la Constitución Federal, es el Juicio de Amparo.⁷⁸

Asimismo, resulta importante considerar el criterio establecido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al sostener que "La inconstitucionalidad de una ley sólo puede ser declarada por los tribunales del Poder Judicial de la Federación, dentro del juicio de amparo, conforme al artículo 103 de la Constitución Federal. Y los demás tribunales, federales o locales, sólo podrán abstenerse de aplicar una ley local, por estimarla inconstitucional, cuando su texto sea directamente violatorio de un mandato constitucional, sin necesidad de efectuar ninguna interpretación de ambos textos, como sería, por ejemplo, el caso de una ley local estableciese la pena de mutilación, prohibida explícitamente y sin necesidad de mayor exégesis, por el artículo 22 de la citada Constitución. Esta es, en efecto, la correcta interpretación de la disposición del artículo 133 de la Constitución Federal, y se ve que así debe ser, porque si todas las autoridades judiciales pudiesen declarar la inconstitucionalidad de las leyes, aun en los casos en que su declaración requiriese de una interpretación más o menos sencilla, o más o menos complicada, de los textos, ello dejaría a las autoridades legislativas y administrativas sin la posibilidad de plantear la cuestión en juicio de amparo, ante los tribunales del Poder Judicial Federal, cuando la declaración las lesionara en su carácter de autoridades, y dicha declaración no podría ser revisada por dicho Poder Judicial."⁷⁹

d) Control general o especial

Por último, es importante referirnos a esta clasificación del control constitucional que atiende básicamente al alcance de las funciones encomendadas al órgano que lleve a cabo la tarea en específico.

⁷⁸ Ver A.R. 443/57. Siderúrgica de Monterrey, S.A. y otras. 23 de septiembre de 1959. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época. Vol. septiembre de 1959. Tomo XXVII.

⁷⁹ Tesis citada por BURGOA, Op. Cit.; pág. 167.

En ese sentido el control se puede clasificar atendiendo a los efectos de las resoluciones, y en ese caso hablamos de control general cuando "...la sentencia que declare la ilegitimidad opere invalidando la ley erga omnes y la haga perder su eficacia para siempre..."⁸⁰, o bien de control especial, cuando "...sólo determine que la ley no es aplicable al caso concreto limitando sus efectos al mismo."⁸¹

En el primer supuesto, la función de control constitucional se ocupa de reconocer la inconstitucionalidad de la ley mediante una resolución que contiene una auténtica definición general, que tiene como efecto que la disposición en concreto se anule para todo sujeto de derecho.

Mientras que en la segunda situación, el control simplemente implica la declaración de inconstitucionalidad únicamente respecto del caso en concreto y sólo con eficacia exclusiva para el particular que haya reclamado el acto respectivo.

3. LA INSUFICIENCIA Y PROBLEMÁTICA EN EL SISTEMA MEXICANO

Una vez que hemos apuntado las características que se pueden encontrar en los diferentes sistemas de control constitucional, atendiendo a las diversas clasificaciones doctrinales que enunciamos en el apartado anterior, nos parece oportuno comentar el caso de México.

En nuestro país, hasta antes de la reforma constitucional de 1994, prevalecía un sistema de control constitucional por *órgano jurisdiccional*, en vía de *acción*, cuya aplicación correspondía (y corresponde aún) en forma exclusiva a los Tribunales Federales y cuyas resoluciones sólo tenían efectos *especiales* o

⁸⁰ VÁZQUEZ DEL MERCADO, Op. Cit.; pág. 128.

⁸¹ Loc. Cit.

particulares para cada caso concreto.⁸² El medio de control constitucional por excelencia hasta antes de la mencionada reforma de 1994, era precisamente el Juicio de Amparo.

El amparo constituye como sabemos, un medio jurídico o institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto que menoscabe sus garantías individuales y que por tanto viole la Constitución; se trata pues de un "...procedimiento autónomo de carácter contencioso (Control jurisdiccional en vía de acción) y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobernado en particular y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad (*lato sensu*) inconstitucional o ilegal que lo agravie."⁸³

Cabe advertir que no entraremos al estudio profundo del amparo en particular como figura de control constitucional, en atención a que no constituye nuestro objeto de estudio y además, porque ya la doctrina mexicana se ha encargado de estudiar abundantemente dicha figura por lo que hace a sus características específicas.

Por lo tanto, nos satisface para efectos de este trabajo, reconocer la existencia del Juicio de Amparo como medio de control constitucional que encuentra su

⁸² Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano". México, Ed. Porrúa, 1981; pág. 510 y BURGOA ORIHUELA, "El Juicio...", Op. Cit.; pág. 177.

⁸³ *Ibidem*, págs. 176 y 177. Continúa el maestro Burgoa con respecto al amparo diciendo: "Esta descripción conceptual del amparo lo sitúa evidentemente dentro de los sistemas de control constitucional por órgano jurisdiccional y en vía jurisdiccional activa. En efecto cada uno de los atributos de estos sistemas y que mencionamos anteriormente lo presenta nuestra institución a saber: a) Del amparo conocen los órganos judiciales federales del Estado, o sea, los tribunales de la Federación; b) La promoción del amparo sólo incumbe al gobernado que ha sufrido o teme sufrir inminentemente un agravio en su esfera jurídica por cualquier acto de autoridad que estime inconstitucional, habiendo advertido que la inconstitucionalidad se manifiesta, bien en la contravención de alguna garantía individual o en la infracción de la garantía de legalidad instituida primordialmente en los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema, y a través de la cual se tutela toda la Constitución y todo el derecho positivo mexicano (control de legalidad y de constitucionalidad), así como en la interferencia al sistema competencial existente entre las autoridades federales y las locales; c) El amparo, desde sus orígenes, siempre se ha traducido en un *juicio*, es decir, en un proceso en que el órgano de control debe dirimir la controversia jurídica que consiste en si e acto de autoridad (*lato sensu*) que se impugne es o no violatorio de la Constitución en los términos señalados en el inciso anterior, controversia que se suscita entre el gobernado que resulte agraviado por dicho acto y la autoridad del Estado del que éste proviene y d) Las sentencias que en tal juicio o proceso dicta el órgano de control impartiendo la protección al gobernado contra el acto *stricto sensu* o la ley inconstitucionales, únicamente tienen eficacia en el caso concreto de que se trate." Loc. Cit.

fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución vigente. Tales preceptos se encuentran redactados actualmente en los términos siguientes:

Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo 107.- Todas las controversia de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada; II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución. Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados. En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad

procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la asamblea general o el segundo emane de ésta; III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia; b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio; IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión; V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin a juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder

Judicial de la Federación, en los casos siguientes: a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares; b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal; c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común. En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales; y d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado. La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición de parte fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten. VI.- En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones; VII.- El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia; VIII.- Contra las

sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia; a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad; b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución. La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten. En los casos no previstos en los incisos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recursos alguno; IX.- Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales; X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público. Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de la sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder los daños y

perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes; XI.- La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito; XII.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII; Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residiere en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca; XIII.- Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia. Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que

intervinieron en los juicios en que tales hubieren sido sustentadas podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer. La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; XIV.- Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida; XV.- El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare será parte en todos los juicios de amparo; pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público; XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que se inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuera excusable, previa declaración de incumplimiento o de repetición, la Suprema Corte requerirá al responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados. Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos

que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita. La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria; **XVII.- La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo**, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare; y **XVIII.- (Derogada)**. Los infractores del artículo citado y de esta disposición serán consignados inmediatamente a la autoridad competente. También será consignado a la autoridad o agente de ella, el que realizada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes. Si la detención se verificare fuera del lugar en que reside el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y en el que se efectuó la detención.

Según se deduce del texto del artículo 103 citado, el amparo como medio de protección de la supremacía constitucional comprende dos objetos de juicio a saber: la violación de las garantías individuales por parte de cualquier autoridad a través del acto reclamado (Fracción I), o bien, la invasión de esferas competenciales entre la autoridad de un Estado o el Distrito Federal y la autoridad federal (Fracciones II y III).

En el caso de la primera hipótesis (Violación de garantías), el amparo se constituye como una inmejorable defensa en favor del gobernado y como un efectivo medio de control constitucional de las garantías individuales, o sea,

como un mecanismo que protege y tutela la llamada parte dogmática de la Constitución.

Este doble aspecto del amparo como institución protectora del gobernado y del orden constitucional, es descrito por el maestro Ignacio Burgoa⁸⁴ en los términos siguientes: "El amparo tiene una finalidad esencial dual, simultánea e inseparable, pues al proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que infrinja la Constitución, y por ende, todo ordenamiento legal secundario (Garantía de legalidad contenida en el artículo 16 Constitucional), preserva concomitantemente el orden constitucional y el normativo no constitucional."

Por su parte, las hipótesis contenidas en las fracciones II y III del numeral en comento, parecen hacer referencia a otro tipo de amparo que se promueve para resolver una controversia entre autoridades de distinto nivel (Federal y Estatal), por actos que invadan la soberanía o esfera de competencia que les corresponden.⁸⁵

No obstante, a pesar de que estos supuestos se preocupan en apariencia por tutelar la parte orgánica de la Constitución, en realidad la protección "...queda subordinada a la condición de que resulte lesionado un individuo y de que éste quiera que se repare en su persona un agravio cometido a la organización de los poderes."⁸⁶

⁸⁴ BURGOA, Op. Cit.; pág. 174.

⁸⁵ "Lo importante de estas dos fracciones del artículo 103...es que ambiguamente y desde sus orígenes en la Constitución de 1857,...(dejaron sentir) la impresión de que había un amparo ortodoxo por la estricta violación de garantías constitucionales, y otro singular amparo en el cual se plantea una invasión de atribuciones, ya de la Federación respecto de las reconocidas a los Estados (ahora también del Distrito Federal), o bien de estos últimos entes respecto de facultades exclusivas de la Federación. Si así se entendiera este distinto amparo por invasión de soberanías excluyentes, lógicamente tendría que ser planteado legítimamente aquél por la Federación, por los Estados o por los representantes del Distrito Federal, únicos justiciables autorizados constitucionalmente para entablar la controversia; en contraste con las acciones de amparo fundadas en la fracción I, en que el individuo quejoso por el acto de autoridad resulta ser el único legitimado para accionar el amparo, por agravio personal y directo." CASTRO, "El artículo 105...", Op. Cit.; pág. 24.

⁸⁶ TENA RAMÍREZ, Op. Cit.; pág. 529.

Esta interpretación ha sido reconocida y establecida como jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸⁷ en los términos siguientes:

INVASIÓN DE ESFERAS DE LA FEDERACIÓN A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR.-“El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales; y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando exista un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquier violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues al través de las constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma que las precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales.”

Así pues, la doctrina ha considerado con base en este acentuado individualismo que se aprecia en la institución del amparo, que nuestro sistema de control constitucional no es del todo completo, puesto que “...no se trata en

⁸⁷ Ver Jurisprudencia Firme, Tesis 62, Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Primera Parte, pág. 133.

realidad de un sistema de defensa directa de la constitucionalidad, sino de (una) defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución.⁸⁸

En síntesis se puede hablar mas bien, de la existencia de un sistema de control incompleto de la constitucionalidad en México, puesto que en realidad "...el Juicio de Amparo solamente protege a las garantías constitucionales que se establecen en los primeros 29 artículos de nuestra Constitución y no a toda la Constitución."⁸⁹

Por último, nos parece necesario comentar que además del reclamo doctrinal en torno a las ideas antes expresadas por lo que se refiere a la protección individualista del amparo⁹⁰, se deben sumar las relativas a nuestro deficiente sistema de control constitucional de las leyes, las cuales expondremos posteriormente al abordar el breve estudio que haremos con respecto al amparo contra leyes.

4.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL FEDERAL DE 1994.

En el año de 1994, el Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, pronunció un discurso el 14 de julio de ese año dentro del Foro Nacional

⁸⁸ TENA RAMÍREZ, Op. Cit.; pág. 528. "De las dos partes que hemos distinguido en una Constitución como la nuestra (Dogmática y Orgánica), la más digna de ser defendida, desde el punto de vista constitucional, es la parte orgánica, que es la substancialmente constitucional. La defensa de la otra parte tiene suma importancia, pero no desde el punto de vista de la Constitución, sino del individuo. Por eso el auténtico control de la constitucionalidad es el que tiene por objeto mantener a los poderes dentro de sus competencias respectivas, impidiendo sus interferencias recíprocas." Loc. Cit.

⁸⁹ CASTRO, "El Artículo 105...", Op. Cit.; pág. 19. "Paradójicamente podríamos decir que el amparo...no cubre todas las disposiciones y mandatos contenidos en el texto constitucional, y ni siquiera todos los derechos libertarios en él consignados; y por otra parte que, contrastadamente, existen derechos de esa calidad, no incluidos en el capítulo que se refiere a las garantías individuales, y que en cambio sí son protegidos por el derecho de amparo a pesar de esa circunstancia." CASTRO, Juventino V.; "Sistema del Derecho de Amparo". México, Ed. Porrúa, 1992; pág. 13.

⁹⁰ Para resumir nos parece altamente descriptiva la tesis que erige el maestro Tena Ramírez, al sostener que "...el juicio de amparo...no es sino defensa secundaria e indirecta de la Constitución...pero (dicha figura) no llena, ni puede llenar el vacío que existe en nuestro derecho público tocante a una defensa directa y general de la Constitución." TENA, Op. Cit.; pág. 539.

de "Justicia y Seguridad" celebrado en Guadalajara, Jalisco. En ese discurso, el Presidente de la República dio a conocer su propuesta de reforma al aparato de justicia teniendo como puntos centrales los siguientes:

1. Profesionalización, dignificación y moralización de los cuerpos de seguridad pública;
2. Mejoramiento de la administración de los cuerpos de seguridad pública;
3. Coordinación policial eficiente;
4. Prevención del delito;
5. Lucha firme y permanente contra el narcotráfico y los secuestros;
6. Modernización de la función del Ministerio Público;
7. Reforma integral del Poder Judicial Federal;
8. Independencia de los jueces y calidad en la impartición de justicia;
9. Garantizar para todos el acceso a la justicia y;
10. *Establecimiento de mecanismos efectivos para controlar los actos de autoridad.*⁹¹

Posteriormente, estas ideas se presentaron en forma de iniciativa de ley a consideración del Congreso de la Unión, proponiendo la modificación de varios artículos constitucionales con el propósito fundamental de reestructurar el Poder Judicial Federal e impulsar una reforma integral sobre procuración de justicia.

De esta forma, el Decreto que aprobó las enmiendas a la Ley Fundamental fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, en el cual se declararon reformados 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.

⁹¹ SOBERANTES FERNÁNDEZ, José Luis; "La Reforma Judicial de 1994" en Crónica Legislativa, Órgano de difusión de la LVI legislatura de la Cámara de Diputados, año IV, nueva época, número 2, abril-mayo de 1995; pág. 40.

Para efectos del presente trabajo destaca en forma particular, el contenido actual del reformado artículo 105 constitucional, en el cual se insertan las acciones de inconstitucionalidad como un nuevo mecanismo de control constitucional sobre normas de carácter general únicamente.⁹²

Vale la pena comentar que en el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores (que fungió como cámara de origen), se hizo referencia a la necesidad de establecer la posibilidad de que en caso de ser procedente una acción de inconstitucionalidad, se pudiese formular una declaratoria general de inconstitucionalidad para invalidar la norma que resultare contradictoria con el texto de la Ley Suprema.

Dicha propuesta se apoyó sobre todo, en el reclamo que la doctrina ha formulado con respecto al individual efecto protector del amparo y además en el hecho, de que con la inclusión de estas acciones, México se pone a la par de los países mas avanzados del mundo que han adoptado el modelo Austríaco-Kelseniano de control constitucional. Destacando también desde luego, la posibilidad de anulación de leyes inconstitucionales que se confiere ahora a la Suprema Corte de Justicia, a través de la declaración general de invalidez que puede ser provocada mediante el ejercicio de estas acciones.⁹³

Concluimos este apartado con el comentario que se contiene en la exposición de motivos de la reforma constitucional aludida, en el que se hace referencia a las acciones de inconstitucionalidad:

⁹² "Resalte similar ocurre con la reforma en 1994, para empezar a regir en 1995, al artículo 105 constitucional. Esta no es una reforma al amparo, pero indudablemente se liga al tema. En efecto, más allá de la acción de amparo, individual, personal y que reclama la violación directa de las garantías constitucionales por parte de las autoridades públicas-, se crean en el artículo 105 las acciones de inconstitucionalidad y el recurso especial de apelación; y se modifican substancialmente a las controversias constitucionales." CASTRO, Juventino V.; "Hacia el Amparo Evolucionado". México, Ed. Porrúa, 1997; pág. 3.

⁹³ Ver ROJAS CABALLERO, Op. Cit.; pág. 9.

"...Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten en la Constitución a fin de ser consideradas válidas".⁹⁴

5.- LOS DIFERENTES MEDIOS DE DEFENSA EN EL ACTUAL SISTEMA MEXICANO

Como resultado de la reforma constitucional de 1994 que hemos explicado, el sistema de control mexicano ha sufrido una transformación que se traduce básicamente en la modificación y mejoramiento de las controversias constitucionales, y la creación de un nuevo medio de control en las llamadas acciones de inconstitucionalidad. Subsistiendo el juicio de amparo con todas sus características y sin que se le hayan hecho grandes modificaciones en esta oportunidad.

Desde esta nueva perspectiva, nuestro actual sistema cuenta esencialmente con tres medios de control distintos entre sí, que son: el Juicio de Amparo, las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad.

En nuestro caso particular, nos interesa fundamentalmente el estudio de las acciones de inconstitucionalidad. Pero antes de proceder a ello, describiremos brevemente a los otros dos medios de control citados, en el entendido de que tratándose del amparo, sólo nos referiremos al denominado "amparo contra leyes" por ser el mecanismo con el cual se atacaba fundamentalmente la

⁹⁴ Loc. Cit

inconstitucionalidad de normas jurídicas antes de la reforma y porque las acciones de inconstitucionalidad, tienen como objeto exclusivo precisamente, el plantear la contradicción de una norma general y la Constitución Federal.

a) Amparo contra Leyes

En opinión de algunos tratadistas⁹⁵, el amparo mexicano ha llegado a adquirir en la actualidad una estructura jurídica compleja que comprende dentro del concepto unitario "amparo" varios instrumentos procesales, que si bien tienen unidad en cuanto a su teleología y a los principios generales que los rigen, poseen también características particulares que los distinguen como figuras autónomas.⁹⁶ Así se habla por ejemplo de Amparo-Casación, Amparo Soberanía, Amparo contra leyes, etc; para hacer referencia a diversos instrumentos o si se quiere, diversos matices de una misma figura, que son utilizados como medios de control constitucional.

En los términos de nuestro artículo 103 constitucional, las controversias por violación de garantías pueden suscitarse no sólo por la realización de actos sino también por la expedición de leyes en las que se observe el vicio de inconstitucionalidad, sujetándose en cualquier caso a las disposiciones contenidas en el artículo 107 de la propia Constitución.⁹⁷

⁹⁵ "Cuando se habla del amparo mexicano...tiende uno a creer que se hace referencia a una institución de singularidad cualificada (o) de unicidad constitutiva (pero) ello no es así. Con mayor propiedad debería de hablarse de los *amparos*, o de los *procesos de amparo*...En puntidad, el actual amparo mexicano se integra con: el amparo contra leyes inconstitucionales, el amparo-soberanía, el amparo casación y el amparo-garantías. Todos procesos constitucionales de defensa o protección, contra actos de disfunción provenientes de organismos públicos revestidos de imperio, pero con fuertes matices que los singularizan y los distinguen." CASTRO, "Hacia el Amparo Evolucionado", Op. Cit.; pág. 1. CAPPELLETTI citado por el maestro Castro clasifica al amparo en cinco sectores: amparo de la libertad, amparo contra leyes, amparo-casación, amparo administrativo y amparo agrario, ejidal y comunal. Loc. Cit.

⁹⁶ Ver FIX-ZAMUDIO, "Ensayos sobre el Derecho de Amparo", Op. Cit.; pág. 30. En contra de la clasificación o subdivisión del amparo en distintos "tipos" se pronuncia el maestro Ignacio Burgoa, para quien el juicio de amparo es un concepto unitario cuya unidad descansa en su procedencia y teleología. Ver BURGOA, Op. Cit.; págs. 175 y 176.

⁹⁷ "Es preciso advertir que en los primeros años de aplicación de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, y de acuerdo con el punto de vista de los distinguidos juristas mexicanos, ambos magistrados de la Suprema Corte en diversas épocas, José María Lozano e Ignacio Luis Vallarta, se consideró que sólo se podía combatir una ley inconstitucional a través de los actos de aplicación, y únicamente era posible señalar como autoridades demandadas a las que realizaran dicha aplicación en perjuicio de los afectados,

TE IS CON
FALLA DE ORIGEN

Conforme a esta posibilidad, existe la opción para el gobernado de defenderse en contra de un ordenamiento legal que sea contrario al texto fundamental, quedando comprendidas dentro de esta posibilidad no sólo las disposiciones legales, sino también las reglamentarias y los tratados internacionales aprobados por el Senado de la República.

De esta forma, el juicio de amparo es procedente como vía para impugnar leyes ordinarias "...por medio de un verdadero proceso en el cual figuran como contrapartes del promovente, los órganos del Estado que intervinieron en el procedimiento legislativo, es decir, en la esfera federal, el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, y en las Entidades Federativas, la Legislatura local y el Gobernador respectivo, que son los órganos encargados de la expedición y promulgación de las normas legislativas."⁹⁸

Sin embargo, debe hacerse la aclaración de que las disposiciones legales contrarias a la Carta Fundamental pueden ser combatidas en dos momentos distintos, atendiendo a la distinción que la doctrina y la jurisprudencia hacen dividiendo a las leyes en autoaplicativas⁹⁹ y las que requieren de un primer acto de aplicación.¹⁰⁰

pues una ley mientras no se aplicara concretamente, *era letra muerta y no causaba perjuicio*. Pero ya en la ley vigente de 1936 pueden combatirse en forma directa los ordenamientos legales cuando se estimen inconstitucionales, es decir, al señalar como actos reclamados la expedición y promulgación de los mismos ordenamientos y como autoridades demandadas, a las de carácter legislativo, es decir, ya se admite lo que el ilustre procesalista italiano Francesco Carnelutti calificaba como *proceso al legislador*.". FIX-ZAMUDIO, "Ensayos sobre el Derecho de Amparo", Op. Cit.; pág. 32.

⁹⁸ *Ibidem*, pág. 33. "La reclamación debe hacerse en primera instancia ante el Juzgado de Distrito, de acuerdo con lo establecido por los artículos 107, fracción VII, de la Constitución Federal y 114, fracción I, de la Ley de Amparo...". Loc. Cit.

⁹⁹ "Una ley es autoaplicativa cuando se reúnan las siguientes condiciones establecidas por la jurisprudencia, a saber: a) Que desde que las disposiciones de la ley entren en vigor, *obliguen al particular, cuya situación jurídica prevé a hacer o dejar de hacer*; b) *Que no sea necesario un acto posterior de autoridad para que se genere dicha obligatoriedad*, y c) Cuando las personas que en el momento de la promulgación de una ley, *queden automáticamente comprendidas dentro de la hipótesis de su aplicación* o cuando *por actos propios* se coloquen dentro de la hipótesis legal con posterioridad a su entrada en vigor." BURGOA, Op. Cit.; pág. 229.

¹⁰⁰ "Por el contrario, si para que se realice en una especie particular el supuesto legal, y consiguientemente, para que a ella se refiera la regulación respectiva, se requiere la constatación de los elementos del mencionado supuesto en el caso concreto por algún acto de autoridad diverso de la ley, ésta no será de efectividad automática (Autoaplicativa)..." *Ibidem*. Pág. 227.

Así, cuando se trata de ordenamientos calificados como autoaplicativos, el plazo para interponer la demanda es de treinta días contados a partir de la entrada en vigor de los preceptos reclamados (Artículo 22, fr. I de la Ley de Amparo), mientras que, cuando se trata de disposiciones que requieran de un primer acto de aplicación por parte de alguna autoridad, contarán los particulares con el plazo de quince días a que se refiere el artículo 21 de la propia Ley de Amparo.

De acuerdo a todas las ideas expresadas, parecería lógico concluir que en México existe un auténtico medio de control constitucional sobre leyes que permite atacar de frente y destruir a toda disposición legal que sea contradictoria con la Ley Suprema.

En realidad, conforme a la forma en que está instrumentado el amparo y sobre todo por el establecimiento en nuestro sistema del principio conocido por la doctrina como la "Fórmula Otero"¹⁰¹, existe mas bien, un procedimiento para desaplicar una ley en un caso concreto pero sin que exista la posibilidad de anularlas.¹⁰²

En ese sentido, la relatividad de los efectos de las sentencias de amparo o bien el hecho de que la protección otorgada por los Tribunales Federales sólo beneficie a las personas involucradas en los casos concretos sin que se puedan formular declaratorias generales de anulación; convierte al amparo en un mecanismo que origina para el particular reclamante "...un estado de

¹⁰¹ Principio fundamental del Amparo según el cual la declaración que hagan los tribunales federales con respecto a la constitucionalidad del acto reclamado, "...se limitará a impartir su protección en el caso particular sobre el que versa el proceso, sin hacer ninguna declaración general sobre la ley o acto que la motivare..." CASTRO, "Hacia el Amparo Evolucionado", Op. Cit.; pág. 23.

¹⁰² "Si una ley resulta inconstitucional (Antes de la reforma de 1994), no hay procedimiento en México para anularla; tendrá vida sana y normal como si lo fuera. El individuo particular puede usar un *procedimiento constitucional para que a él no se le aplique*, pero los que no aciertan a advertirlo a tiempo y reclamarla en forma, tendrán que cumplirla. No hay amparo contra leyes inconstitucionales, sólo hay amparo contra la aplicación de esas leyes a un caso concreto, planteado por un individuo que fue lo suficientemente vigilante para exigirlo a la justicia federal." *Ibidem.*; pág. 30.

excepción, que permite la no aplicación de la ley a una persona que fue lo suficientemente hábil y diligente para apreciar por sí misma que el acto legislativo es contrario a la Ley Fundamental, y que se encuentra (por lo tanto) en una situación jurídica de privilegio frente a muchos otros omisos, cuando obtiene una sentencia de amparo favorable."¹⁰³

De esta manera, vale la pena preguntar ¿Qué ocurre con todos los sujetos que por cualquier causa no emplean este medio de control y a quienes se les aplica por tanto, una ley que no sólo es inconstitucional, sino que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido como tal?

Teniendo en mente esta pregunta y con el propósito de crear un sistema mas completo de control constitucional, el legislador mexicano decidió crear las acciones de inconstitucionalidad insertándolas en la reforma constitucional que llevo a cabo en el año de 1994, como un novedoso mecanismo para intentar resolver la problemática descrita.¹⁰⁴

b) Controversias Constitucionales

En estricto sentido, las controversias constitucionales han existido desde un principio en la Constitución de 1917 y de hecho se encontraban contempladas en el texto anterior del artículo 105 constitucional.

Conforme a ese texto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación era competente para conocer de todas las controversias que se suscitaban entre "...dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la

¹⁰³ CASTRO, "Hacia el Amparo Evolucionado", Op. Cit.; pág. 18.

¹⁰⁴ Sostiene el maestro Castro que esta falla fundamental subsiste en el sistema mexicano de control "...y que la reciente reforma de 1994 pretendió superar mediante procedimientos que obtienen declaratorias de invalidación de leyes inconstitucionales, nada más que estos procedimientos no están puestos en manos de la población en general, sino solamente de ciertos entes federales que resultan los únicos privilegiados para hacer este importante planteamiento de constitucionalidad." CASTRO, "El Artículo 105 Constitucional", Op. Cit.; pág. 35.

constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte."

Con posterioridad a la reforma¹⁰⁵, estas controversias fueron confirmadas en la fracción I del nuevo artículo 105 constitucional¹⁰⁶, pero sin que se explique claramente qué es lo que debe entenderse por controversia constitucional. En realidad, lo único que establece la fracción citada es la enumeración de los órganos entre los cuales puede surgir la controversia y la posibilidad de otorgar efectos generales en ciertos casos, a la resolución respectiva que recaiga en algunas de las especiales controversias que se mencionan.

Ante la insuficiencia del precepto constitucional, tenemos que recurrir a la autorizada opinión de Juventino V. Castro, para quien 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 cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se

¹⁰⁵ "La fracción I del artículo 105 (Actual) de la Constitución da competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de los conflictos de carácter constitucional que se susciten entre las diversas entidades públicas y órganos de gobierno que indica en sus diferentes incisos. La aludida facultad competencial ya la consignaba, aunque parcializada, el mismo precepto hasta antes de la reforma zedillista y desde que entró en vigencia nuestra actual Ley Suprema el 1º de mayo de 1917. Durante el lapso comprendido entre esta fecha y el 31 de diciembre de 1994 en que tal reforma entró en vigor, fueron muy raras, por no decir insólitas, las aludidas controversias constitucionales..." BURGOA ORIHUELA, "Derecho Constitucional Mexicano". México, Ed. Porrúa, 1999, pág. 889.

¹⁰⁶ "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 hubiere 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...."

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 límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.¹⁰⁷

Encontramos pues, en las controversias constitucionales, otro medio de control que tiende a proteger la supremacía de la Ley Fundamental, el cual encuentra su fundamento en la fracción I del artículo 105 constitucional y tiene su regulación procedimental en la llamada Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) Acciones de Inconstitucionalidad

Finalmente, con las llamadas acciones de inconstitucionalidad, completamos la tríada esencial de medios o mecanismos que conforman el actual sistema de control constitucional en México.

No nos detuvimos demasiado en el análisis profundo del amparo y de las controversias constitucionales, porque dichos temas son demasiado extensos y porque en ellos se podrían encontrar infinidad de temas dignos de otras investigaciones jurídicas; pero sobre todo además, porque el tema central de este trabajo terminal es justamente las acciones de inconstitucionalidad y por lo tanto, es necesario proceder a su estudio en particular en el siguiente capítulo.

¹⁰⁷ CASTRO, "El Artículo 105 Constitucional", Op. Cit.; pág. 61.

CAPÍTULO TERCERO

CAPÍTULO TERCERO

"LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD"

En este tercer capítulo haremos la descripción y explicación de los aspectos procedimentales que le son propios a las acciones de inconstitucionalidad y por lo tanto, nos abocaremos primordialmente a la tarea de hacer un análisis objetivo sobre la legislación que le es aplicable a este novedoso medio de control, tratando de explicar y comentar la forma en la que están instrumentadas dichas acciones y la manera conforme a la cual es posible hacer uso de las mismas.

De esta manera una vez hecho lo anterior, nos colocaremos en posición de hacer en el último capítulo de este trabajo, el estudio relativo a la definición de las acciones de inconstitucionalidad, su naturaleza jurídica y algunas breves consideraciones en torno a la declaración general de invalidez.

1. NORMATIVIDAD APLICABLE

Conforme a las ideas antes vertidas, resulta indispensable tener plenamente identificada la legislación que resulta aplicable a las acciones de inconstitucionalidad. Por jerarquía, iniciaremos esta revisión con el texto constitucional para posteriormente continuar con la legislación ordinaria.

a) Fundamento Constitucional

Por principio de cuentas, es necesario hacer referencia al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual constituye el fundamento jurídico para la existencia de las acciones de inconstitucionalidad. Por la importancia y trascendencia que tiene este numeral en el desarrollo de este trabajo terminal, nos permitimos transcribirlo a continuación:

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; 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 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 un 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.

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;*
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y*
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.*

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 de parte 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 tendrán 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.

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 sustantivas.

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

Como podemos observar de la lectura del texto anterior y sobre todo en particular de la fracción II, las acciones de inconstitucionalidad son establecidas como medio de control sin que se proporcione una definición legal de las mismas. Limitándose el precepto constitucional a señalar la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el conocimiento de estos asuntos y a enunciar los sujetos que están legitimados para echar a andar dicho mecanismo.

Así pues, se resalta en principio el hecho de que tales acciones no puedan ser intentadas por cualquier persona en particular, sino que "son ciertos grupos o cuerpos legislativos (Federales o Locales), ciertos partidos políticos, o el

Procurador General de la República, los únicos legitimados para entablar esta especial controversia."¹⁰⁸

Destaca también en la fracción II del precepto en comento, el hecho de que las acciones referidas sean un instrumento de control constitucional sobre leyes y no sobre actos en general. Lo anterior se deduce de la lectura del primer párrafo de la citada fracción II conforme a la cual, las acciones tendrán por objeto plantear la contradicción entre "normas de carácter general" y la Ley Fundamental.

Si atendemos textualmente a ese concepto, pareciera que el legislador buscó mediante el uso de la expresión "normas de carácter general" no sólo permitir el planteamiento de divergencias entre leyes *stricto sensu* (Acto formal y materialmente legislativo) y la Constitución, sino también permitir que se combatieran mediante esta vía otras normas jurídicas "...que compartieran las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, tales como los reglamentos y los tratados."¹⁰⁹

No obstante, el propio artículo contradice esta primera interpretación, al establecer en los incisos siguientes, una vinculación entre los sujetos legitimados y la norma jurídica que en particular pueden combatir. De acuerdo a esa estructuración del precepto, resulta claro que las acciones de inconstitucionalidad realmente sólo pretenden impugnar los actos legislativos en su sentido material y formal (Leyes *stricto sensu*), expedidos por el órgano legislativo (Federal o Local) al que pertenecen el 33% de los legisladores promoventes.

Caso especial constituye la legitimación otorgada a los partidos políticos con registro federal o estatal, pero aún en este supuesto, solamente se pueden

¹⁰⁸ CASTRO, "El Artículo 105 Constitucional", Op. Cit.; pág. 122.

¹⁰⁹ ROJAS CABALLERO, Op. Cit.; págs. 9 y 10.

atacar leyes *stricto sensu* con la particularidad de que se trate de leyes electorales federales o estatales.

Como única excepción a lo anteriormente dicho, encontramos el caso del 33% de los integrantes de la Cámara de Senadores y el Procurador General de la República a quienes se confiere además, la facultad específica para combatir en esta vía, los tratados internacionales que sean contrarios a la Ley Suprema.

Por último destaca también en el fundamento constitucional, el hecho de que se puedan otorgar efectos generales a las sentencias de la Suprema Corte de Justicia que se dicten en esta vía, cuando sean aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. Esto significa que con las acciones de inconstitucionalidad existe finalmente en nuestro derecho, la posibilidad de formular una declaración general de invalidez sobre normas inconstitucionales que tendrá efectos *erga omnes*.

b) Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional

Además del texto del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad encuentran su regulación en la denominada "Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"¹¹⁰, la cual constituye el complemento lógico-normativo del precepto constitucional mencionado.¹¹¹

Esta ley reglamentaria se encuentra estructurada en tres títulos, el primero que corresponde a disposiciones generales, el segundo relativo a las controversias constitucionales y el tercero que hace referencia a las acciones de inconstitucionalidad.

¹¹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de mayo de 1995

¹¹¹ En opinión de Ponce de León esta ley reglamentaria "...tiene su antecedente parcial en el sistema de protección a la constitución previsto en el artículo 23 del acta de reformas a la Constitución de 1824, acta que fue promulgada el 21 de mayo de 1847." PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis; "Compendio de Legislación Comentada del Poder Judicial Federal". México, Ed. Porrúa, 1997.; pág. 175.

Como se observa, esta ley reglamentaria regula también a las controversias constitucionales que están previstas en el propio artículo 105 constitucional y de hecho, el título segundo que se refiere a las mismas es el que se desarrolla mas abundantemente en la ley. Debido a ello, pareciera que las acciones de inconstitucionalidad sólo encuentran su regulación específica en las disposiciones generales del título primero y en el articulado del título tercero de la ley relativa que comentamos, sin embargo, por virtud de un reenvío general¹¹² que hace el artículo 59¹¹³, se aplican también a estas acciones todas las disposiciones que se aplican a las controversias constitucionales en todo aquello que no esté expresamente previsto en el título especial.

c) Ley Supletoria

En lo que toca a la ley supletoria, las acciones de inconstitucionalidad siguen la tónica del amparo; puesto que a falta de disposición expresa se aplicará lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles (Artículo 1º Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Adicionalmente, debe tomarse en cuenta el contenido del artículo 177¹¹⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que se refiere a la jurisprudencia que deban establecer la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o en Sala y los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se trate de

¹¹² "Este reenvío es el general porque en otras disposiciones del Título III se reitera, concretamente, un verdadero ahorro de repeticiones de disposiciones comunes... como por ejemplo la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 63; las causales de improcedencia que se refieren en el artículo 65; el tratamiento de conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, del artículo 69; y las disposiciones que rigen las sentencias, según el artículo 73." CASTRO, "El artículo 105...", Op. Cit.; págs. 133 y 134.

¹¹³ Artículo 59.- En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II. (Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

¹¹⁴ Artículo 177.- La jurisprudencia que deban establecer la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, las Salas de la misma y los tribunales colegiados de circuito en las ejecutorias que pronuncien en asuntos de su competencia distintos del juicio de amparo, se regirán por las disposiciones de la Ley de Amparo, salvo en los casos en que la ley de la materia contuviera disposición expresa en otro sentido. (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación)

resolver asuntos distintos al juicio de amparo. "Bajo esta especial mención, en forma limitada pero en cualquier forma en cumplimiento de disposiciones que le son aplicables....las acciones de inconstitucionalidad deben regirse también (En esta materia concreta) por lo dispuesto en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución (Ley de Amparo)."¹¹⁵

Asimismo en forma complementaria, debe tomarse en cuenta que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación resulta aplicable también en otros aspectos que están íntimamente relacionados con las acciones de inconstitucionalidad, tales como la determinación de los días hábiles (Art. 2º Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional), los impedimentos de los peritos (Art. 32 Ley Reglamentaria), la formulación de proyectos (Art. 36 Ley Reglamentaria), entre otros.

2. OBJETO DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Ya hemos dicho al estudiar el fundamento constitucional que las acciones de inconstitucionalidad como medio para garantizar la supremacía de la Constitución, son un mecanismo que pretende establecer un control sobre leyes y no sobre actos en general. Y que de acuerdo a una interpretación jurídica y sistemática del propio artículo 105 referido, dicho control se ejerce en principio, únicamente sobre leyes en sentido estricto (acto formal y materialmente legislativo), a pesar de que se hable en el texto constitucional de "normas de carácter general" y de que exista en forma excepcional la posibilidad de impugnar tratados internacionales.

De esta forma, debe quedar claro que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto el plantear la contradicción existente entre una norma de carácter general y la Constitución (entendiendo por "norma de carácter general" a las Leyes *stricto sensu* y a los Tratados Internacionales), con el propósito de

¹¹⁵ CASTRO. "El Artículo 105...", Op. Cit.; pág. 143.

obtener su invalidez mediante una declaración general hecha exclusivamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tendrá efectos *erga omnes*.

Por lo que hace a las normas de carácter electoral, vale la pena recordar que en su origen las acciones de inconstitucionalidad no eran procedentes como vía para plantear la contradicción entre leyes electorales y la norma suprema. Así se establecía en el propio texto del párrafo primero, fracción II del artículo 105 constitucional. En ese sentido, resultar interesante consultar la opinión de nuestro mas Alto Tribunal en relación a lo que debía entenderse por leyes o normas de contenido electoral, para lo cual transcribimos la tesis siguiente:

MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II; 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, se infiere que para los efectos de la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II, del artículo 105 de dicha Carta Fundamental, debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el mencionado artículo constitucional aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento a través del voto de los ciudadanos dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal".¹¹⁶

¹¹⁶ Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenida en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 1/95 promovida por algunos Representantes a la Asamblea del Distrito Federal contra los artículos de la Ley de Participación Ciudadana del distrito Federal que prohibían la participación de los partidos políticos en la postulación de candidatos en la elección de Consejeros Ciudadanos; tomada de ROJAS CABALLERO, Op. Cit.; pág. 10.

Posteriormente, mediante una reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996 se modificó y adicionó la fracción II del artículo 105 de la Constitución, para establecer la posibilidad de impugnar leyes electorales. Legitimando en forma exclusiva, a los partidos políticos con registro federal o estatal.¹¹⁷

Coincidentemente en la mencionada reforma, se adicionó un nuevo párrafo del propio artículo 105 que se refiere a la actividad legislativa en los términos siguientes: "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."

Con este nuevo párrafo, se intentó ajustar la normatividad para hacer factible la idea de que las leyes electorales puedan ser objeto de una acción de inconstitucionalidad. Como se observa a todas luces, esta disposición constitucional pretende asegurar la existencia de un tiempo suficiente para oponerse a una ley electoral inconstitucional, garantizando la posibilidad de combatirla a tiempo y eficazmente.

Así pues, existe en la actualidad con las acciones de inconstitucionalidad, una vía que permite combatir todo tipo de leyes inconstitucionales, incluyendo también a las de carácter electoral.

Por otro lado, nos resta analizar el caso curioso de todas aquellas disposiciones constitucionales que se introduzcan en futuras reformas que se

¹¹⁷ "Posiblemente el Constituyente Permanente reflexionó que era absurdo el que en nuestro sistema pudieran tener plena validez leyes electorales inconstitucionales, a la vista del impedimento constitucional que se establecerá en nuestra Ley Fundamental, pero al producirse el nuevo giro no se legitimó a las minorías (y ni siquiera al Procurador General de la República) para plantear la impugnación. Por el contrario sólo se autorizó para que ejercieran la acción a los partidos políticos con registro federal-, en contra de leyes electorales federales o locales, y a los partidos políticos con registro estadual, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro." CASTRO, "El artículo 105...", Op. Cit.; pág. 123.

hagan a nuestra Carta Magna, las cuales también podrían quedar comprendidas teóricamente dentro del concepto de normas de carácter general.

En este tema, coincidimos con la opinión de Arteaga Nava en el sentido de que dichas reformas no podrían ser objeto de una acción de inconstitucionalidad en ningún caso. En primer lugar, porque si bien se trata de una actividad legislativa, se trata también de una actuación combinada entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, supuesto no previsto en la fracción II del artículo 105 constitucional, y en segundo lugar, porque se trata de normas que al ser parte de la propia Constitución gozarían de los mismos atributos del texto constitucional como preceptos supremos y fundamentales.¹¹⁸

Finalmente, antes de continuar con los apartados siguientes, nos parece conveniente dejar en claro que con independencia de la naturaleza jurídica que se pueda atribuir a las acciones de inconstitucionalidad, éstas están reguladas en su ley reglamentaria como si se tratara de un verdadero proceso o juicio que inicia con una demanda y que concluye con una sentencia, y que por tanto, se constituye al menos en apariencia, como un medio de solución a una controversia o conflicto entre partes.

En atención a esta nomenclatura legal, nos vemos obligados a estudiar el aspecto procedimental empleando las denominaciones y los conceptos que la legislación correspondiente utiliza (Acción, demanda, partes, sentencia, etc.), sin que ello implique pronunciamiento alguno de nuestra parte sobre la naturaleza jurídica de las acciones de inconstitucionalidad, lo cual constituye un tema que trataremos en el último capítulo de este trabajo terminal.

¹¹⁸ Cfr. ARTEAGA NAVA, Elisur; "Algunas notas en torno a la controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad". México, Revista Responsa, 1996; pág. 21.

3. LAS PARTES

Si el objeto de las acciones de inconstitucionalidad son las leyes o los tratados internacionales inconstitucionales y si dichas acciones son ejercitadas para dar lugar a la instauración de un juicio constitucional cuyo fin es obtener la invalidación de la norma combatida, entonces es necesario identificar a los sujetos que pueden actuar como partes dentro del mismo.

Por principio de cuentas, diremos que en todos los casos se trata de autoridades constituidas y no de cualquier persona física o jurídica en general. En el caso de la parte actora, podemos observar que de acuerdo al texto del artículo 105 constitucional, la acción de inconstitucionalidad no puede ser planteada o intentada por particulares agraviados como en el juicio de amparo, sino que solamente están legitimados para hacerlo ciertos grupos o cuerpos de legisladores (federales, locales o del Distrito Federal), los partidos políticos con registro (federal o local) y el Procurador General de la República.

Llama la atención en el caso de los órganos legislativos, el hecho de que la acción pueda ser ejercitada por una minoría y no por la mayoría de los miembros que integran el órgano respectivo, lo cual contradice el funcionamiento o la mecánica normal para el ejercicio de las facultades que le son conferidas al órgano como cuerpo colegiado.

Quiere decir entonces que en esta facultad en concreto encontramos una excepción al funcionamiento ordinario del órgano legislativo, en el sentido de que la acción de inconstitucionalidad puede ser intentada por una minoría equivalente al 33% de los integrantes del propio órgano de que se trate.¹¹⁹

¹¹⁹ "Es pues si así se quiere ver., un recurso político de una minoría- no menor de 33%; no mayor del 50%. o de un partido político, que pretenden rescatar una decisión con la cual se inconforman, -por razones de constitucionalidad-, después de haber perdido, -frente a una mayoría-, un debate democrático y una votación formal, y que en el fondo expresa: Si bien no podemos oponernos a la promulgación de una norma jurídica, mayoritariamente tomada, que es inimpugnable, en cualquier forma esta decisión democrática resulta inconstitucional. El Más Alto Tribunal de la República, el Supremo Intérprete de la

Ya habíamos mencionado anteriormente que en la fracción II del artículo 105 constitucional, se indicaban los sujetos que como parte actora podían ejercitar la acción que estudiamos y señalamos también que en cada inciso en particular, se limitaba la legitimación de cada una de esas autoridades vinculándolas con la norma jurídica que en concreto pueden combatir.

En atención a esta reflexión, trataremos de enunciar a continuación de una forma mas clara, los sujetos que estarían legitimados para fungir como parte actora atendiendo a la norma jurídica que en particular pueden impugnar:

1. Cuando se trate de Leyes Federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, que no sean electorales, la acción puede ser planteada por:

- 33% de la Cámara de Diputados
- 33% de la Cámara de Senadores; y
- El Procurador General de la República

2. Cuando se trate de Leyes expedidas por los Órganos Legislativos competentes en las Entidades Federativas, que no sean electorales, la acción puede ser planteada por:

- 33% de los integrantes del Órgano Legislativo de la Entidad Federativa de que se trate; y
- El Procurador General de la República

3. Cuando se trate de Leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que no sean electorales, la acción puede ser planteada por:

- 33% de los integrantes de esa Asamblea; y
- El Procurador General de la República

4. Cuando se trate de Leyes Electorales Federales, la acción puede ser planteada por:

-Los Partidos Políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral

5. Cuando se trate de Leyes Electorales Locales, la acción puede ser planteada por:

-Los Partidos Políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral

-Los Partidos Políticos con registro estatal en la Entidad Federativa que otorgó el registro

6. Cuando se trate de Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano la acción puede ser intentada por:

-33% de la Cámara de Senadores; y

-El Procurador General de la República

Vista la enunciación anterior, podemos intentar resumir diciendo que las acciones de inconstitucionalidad pueden ser planteadas por minorías de órganos legislativos por lo que se refiere a leyes en las cuales perdieron la votación; por partidos políticos (Con registro federal o local) en relación exclusiva con leyes electorales (Federales o locales según el caso), por una minoría del Senado en el caso adicional de los tratados internacionales; y por el Procurador General de la República en lo que respecta a la impugnación de leyes federales, locales, del Distrito Federal y tratados internacionales, con excepción de leyes de carácter electoral.

Por otro lado en lo que respecta a la parte demandada, debemos señalar que tendrá tal carácter el órgano legislativo y ejecutivo que hubiera emitido y promulgado la ley impugnada (Arts. 10 fr. II y 61 fr. II de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional). Conforme a lo anterior, los demandados podrían ser: El Congreso de la Unión y el Presidente de la República, la Legislatura y el Gobernador de una Entidad Federativa, la

Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y en el caso de los tratados internacionales, el Presidente de la República y la Cámara de Senadores.

Adicionalmente al actor y al demandado, el Procurador General de la República tendrá siempre el carácter de parte dentro del procedimiento en que se resuelva una acción de inconstitucionalidad (Art. 10 fr. IV de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

4. CUESTIONES GENERALES

Antes de que expliquemos el procedimiento conforme al cual se resuelven las acciones de inconstitucionalidad, es necesario analizar previamente algunos temas esenciales y las disposiciones que en particular se aplican.

a) Competencia

En concordancia con el artículo 105 constitucional encontramos al artículo 1º de la Ley Reglamentaria citada¹²⁰, el cual ratifica o confirma la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver de todos los asuntos relativos al planteamiento de acciones de inconstitucionalidad.

Cabe resaltar que de acuerdo a lo anterior, se establece una vía uni-instancial cuyo conocimiento compete expresamente a la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, según lo que dispone la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹²⁰ Artículo 1º.- La Suprema Corte de justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles. (Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

Mención particular merece el hecho de que se requiere un quórum especial en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que pueda funcionar, cuando se trate de conocer y resolver asuntos de acciones de inconstitucionalidad. En estos casos, no son suficientes los siete miembros que exige la regla general (Art. 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación)¹²¹ y se requiere contar mas bien, con la asistencia de ocho ministros cuando menos (Último párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional).

b) Plazos

Todos los plazos a que se refiere la Ley Reglamentaria para la tramitación de las acciones de inconstitucionalidad, se computarán contando únicamente los días hábiles y comenzarán a correr el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en el propio plazo el día de vencimiento. No correrá plazo alguno durante los períodos de receso, ni en los días en que se suspendan labores de la Suprema Corte de Justicia (Art. 3º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1º de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, 1º de diciembre de cada seis años.

durante los cuales no se pueden realizar actuaciones judiciales, salvo los casos que expresamente determine la ley (Arts. 2º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

¹²¹ Artículo 4º.- El Pleno se compondrá de once ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, con excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho ministros. (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación)

c) Notificaciones

Por disposición expresa de la ley (Art. 4º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional), las notificaciones deben ser hechas al día siguiente a aquél en que se hubieren pronunciado a través de alguna de las formas siguientes¹²²:

"1. Por oficio entregado en el domicilio de las partes. A pesar de que la ley no establece cuándo debe emplearse cada una de las formas de notificar, pensamos que ésta primera, se refiere al caso en donde la parte que debe ser notificada proporcionó su domicilio en la demanda con arreglo a la fracción I del artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional; en todo caso, las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o en el lugar en que se encuentren (Art. 5º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)".

"2. Por publicación en lista. Cuando no se está en el supuesto anterior y no consta por cualquier otra razón en el expediente el domicilio de las partes, entonces las notificaciones deben hacerse mediante una lista que se fijará en un lugar adecuado de la Suprema Corte de Justicia".

"3. Por conducto del actuario. Si bien la Ley Reglamentaria no hace la distinción expresa entre notificaciones personales y las que no tienen ese carácter, si podemos inferir que la notificación por conducto de actuario puede equivaler de algún modo, a las notificaciones muy importantes que deben hacerse personalmente a las partes.¹²³ En estos casos el uso de este tipo de

¹²² Cabe mencionar que en la Ley Reglamentaria "no se precisa cuándo se utiliza una forma de notificar, y cuándo otra, a excepción de la última: en casos urgentes, que obviamente deja a cargo de la Suprema Corte o del ministro instructor el determinar esa urgencia, puesto que nada se manifiesta (al respecto)." CASTRO, "El Artículo 105 Constitucional", Op. Cit.; pág. 146.

¹²³ "Este tipo de notificaciones pretende asegurar, (por la importancia del acto o la resolución que se pretende publicar), que una persona (en el caso de este tipo común de controversias, es una referencia

notificación será determinado criterialmente por el propio tribunal. Si se lleva a cabo la notificación por conducto de actuario, éste deberá hacer constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha (Art. 5º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)".

"4. Mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. Mediante esta forma, se debe notificar a las partes que residan fuera de la localidad de asiento de la Suprema Corte de Justicia".

"5. Por vía telegráfica. Finalmente encontramos esta manera de notificar la cual sólo se justifica en los casos de urgencia".

Con independencia de lo que hemos indicado, las partes cuentan con la posibilidad de designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado (Último párrafo del artículo 4º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

En lo que respecta a las notificaciones del Presidente de la República, debemos mencionar que la Ley Reglamentaria establece en el segundo párrafo de su artículo cuarto, que tales notificaciones se entenderán con el Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo o con el Consejero Jurídico del Gobierno, a quienes corresponda el asunto en particular considerando las competencias que hayan sido establecidas por la ley.

Por otro lado, llama la atención el caso particular de las sentencias, las cuales no sólo deben ser notificadas a las partes en forma ordinaria sino que además,

a personas morales oficiales) tome debido conocimiento del acto o resolución, para que pueda cumplimentar con lo notificado, o interponga las defensas a las que tenga derecho." Ibidem, pág. 147.

el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá mandar publicar su texto de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen; y en los casos en que se declare la invalidez de la norma, deberá ordenar también su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tal norma se hubiere publicado (Arts. 44 y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Por último, es menester precisar que todas las notificaciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente al en que hubieren quedado legalmente hechas, y en el caso de que no fueren hechas en la forma establecida por la ley serán nulas (Art. 6° de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

d) Multas

En varias disposiciones de la Ley Reglamentaria, se encuentran previstas multas con las cuales se sancionan conductas ilícitas que pueden aplicarse a las personas que intervienen en la tramitación de las acciones de inconstitucionalidad.

Ejemplo de ello lo encontramos en artículo 6° de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en el cual se impone una multa de uno a diez días de salario al responsable que haya causado la nulidad de alguna notificación.

Otro mas se halla en el artículo 54 de la ley antes citada, el cual dispone que se impondrá una multa de diez a ciento veinte días de salario a quien interponga un recurso de reclamación sin motivo, en cuyo caso, la multa podrá ser impuesta al recurrente o a su representante, a su abogado o a ambos.

Asimismo, encontramos también la imposición de una multa de diez a ciento ochenta días de salario, por la realización del supuesto consagrado en el artículo 57 de la multicitada ley.

En todos los casos, las multas se impondrán a razón de días de salario pero considerando como base para su cálculo, el mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de realizarse la conducta sancionada (Art. 9º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

5. DEMANDA

Con la demanda se inicia el procedimiento para ejercitar las acción de inconstitucionalidad. A través de ella, la parte actora solicita la invalidación de una norma jurídica que estima inconstitucional y para ello, es necesario que observe ciertas formalidades.

a) Requisitos

El contenido mínimo o requisitos esenciales que debe satisfacer la demanda en la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad, es el que se encuentra en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional. Procederemos a mencionar y comentar cada uno de esos requisitos a continuación.

1. Los nombres y firmas de los promoventes

Conforme a la fracción I del artículo 61 citado, es indispensable que la demanda señale el nombre de la autoridad que se constituye en parte actora.

Como sabemos, sólo pueden ser actores en este procedimiento especial: una minoría de algún Órgano Legislativo, un Partido Político con registro y el Procurador General de la República.

Resulta pues necesario, que la parte actora sea debidamente individualizada y que además confirme su intención a través de su firma auténtica. En relación directa con este aspecto, se encuentra el primer párrafo del artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que exige que la demanda sea firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes del correspondiente órgano legislativo que intente la acción de inconstitucionalidad de que se trate.

Es necesario además incluir en la demanda, el domicilio que la parte actora señale para que se le puedan hacer las notificaciones conducentes. Lo anterior en virtud de la previsión contenida en el artículo 22 fracción I de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que resulta aplicable en relación con el artículo 59 de la misma ley. Por iguales razones, sería necesario agregar además el nombre y cargo de la persona que tenga la representación legal, pero sólo en el caso de que se trate de un partido político.

2. Los órganos demandados

Como segundo requisito, es necesario indicar en la demanda las autoridades que tienen el carácter de demandados. En forma general, la fracción II del citado artículo 61 nos señala como tales a los órganos legislativo y ejecutivo que hayan emitido y promulgado la ley inconstitucional respectivamente.

En forma más específica podríamos hablar de: El Congreso de la Unión y el Presidente de la República, la Legislatura y el Gobernador de una Entidad Federativa, la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y

en el caso de los tratados internacionales, el Presidente de la República y la Cámara de Senadores.

También en este caso podríamos agregar el domicilio de los demandados, que resulta de aplicar la fracción II del artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional (Como consecuencia también, del reenvío general establecido en el artículo 59).

3. Norma general cuya invalidez se reclama

Obviamente debe señalarse también en la demanda el objeto mismo que da lugar a la acción de inconstitucionalidad, nos referimos a la ley *stricto sensu* o tratado internacional que se considere como contrario a la Ley Suprema. Con la aclaración de que no sólo es posible indicar el nombre de la ley en general, sino que atendiendo a cada caso en específico, es posible indicar inclusive un precepto o artículo que en concreto es tildado como inconstitucional.

En forma concomitante al dato anterior, debe mencionarse además el medio oficial en que la norma en concreto se haya publicado, como sería por ejemplo el caso del Diario Oficial de la Federación o la Gaceta de Gobierno de algún Estado.

4. Los preceptos constitucionales que se estimen violados

Si la litis de la acción de inconstitucionalidad se fija al plantear la contradicción entre una norma jurídica en concreto y la Constitución, es indispensable mencionar en la demanda como un requisito fundamental, el precepto constitucional que en particular se estima violado.

Es decir, si la petición de invalidez que se contiene en la acción de inconstitucionalidad se compone de una afirmación resultante del cotejo entre

una norma jurídica determinada y la norma fundamental, resulta necesario expresar claramente el texto que ha sido vulnerado, puesto que la invalidez de la norma jurídica combatida no podría resultar de su contradicción con el espíritu o la filosofía de la Constitución, sino de la contradicción con un artículo o precepto en concreto.

5. Los conceptos de invalidez

Finalmente, encontramos a los conceptos de invalidez como último requisito que debe contener la demanda en que se ejercita la acción de inconstitucionalidad.

Este elemento es equivalente a los conceptos de violación en el amparo y se traduce en los razonamientos mediante los cuales la parte actora explica claramente la contradicción que existe entre la norma jurídica combatida y la Constitución, mismos que en caso de ser correctos, serán tomados en consideración para declarar la invalidez de la norma respectiva.

b) Plazo para interponer la demanda

De conformidad con el propio texto constitucional (Párrafo segundo de la fr. II del art. 105 constitucional) las acciones de inconstitucionalidad deberán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma.

Estos treinta días naturales son desde luego el plazo que se tiene para la interposición de la demanda y de acuerdo al artículo 60 de la Ley Reglamentaria, dicho plazo deberá ser contado a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial.

Resulta clara la diferencia que se observa entre el amparo y la acción de inconstitucionalidad, puesto que mientras en el amparo los plazos para interponer la demanda pueden iniciar a partir de diversos acontecimientos, en la acción de inconstitucionalidad el punto de partida para computar el plazo será siempre la publicación de la norma combatida en el medio oficial. La razón de ésto, es que como sabemos, las acciones de inconstitucionalidad no combaten cualquier acto en general sino sólo leyes o tratados internacionales inconstitucionales.

"Nótese con cuidado que la fecha en que entra en vigor la norma general, ley o tratado internacional, no tiene ninguna trascendencia para el cómputo del plazo en el ejercicio de la acción, sino simplemente debemos atenernos a la fecha de la publicación de la norma general."¹²⁴

Cuando se presenta el supuesto de que el último día del plazo para interponer la demanda sea día inhábil, la Ley Reglamentaria establece un tratamiento distinto según se trate de leyes electorales o leyes que no tienen que ver con la materia electoral. La regla general es que la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, es decir, se recorre simplemente el día de vencimiento. Pero tratándose del cómputo del plazo para leyes electorales, todos los días deben ser considerados como hábiles (Art. 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Existe la posibilidad de presentar la demanda o cualquier promoción de término fuera del horario de labores, en cuyo caso deberá presentarse ante al Secretario General o ante la persona que éste designe (Art. 7º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Cuando se trate de partes que radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia, las promociones podrán presentarse dentro del

¹²⁴ CASTRO, "El artículo 105 constitucional, Op. Cit.; pág. 135.

plazo legal en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo o bien enviarse a través de telégrafo. En ambos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que son depositadas en la oficina de correos o en el día en que son enviadas desde la oficina de telégrafos, siempre que tales oficinas se encuentren en el lugar de residencia de las partes (art. 8º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

c) Representación

Cuando la minoría de algún órgano legislativo se constituye como parte demandante, existe la necesidad de determinar a la persona o personas físicas que estarán facultadas para actuar por la causa común en el procedimiento. En este caso de acuerdo con la ley (Art. 62 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional), desde el inicio del procedimiento la parte demandante deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, los cuales podrán actuar conjunta o separadamente durante el procedimiento y después de concluido éste. A falta de este señalamiento, se aplica la designación de oficio que corresponde hacer al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Adicionalmente, los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos, promuevan incidentes e interpongan los recursos previstos por la ley (Art. 62 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Ahora bien, si el demandante es un partido político con registro, entonces la representación recaerá en sus dirigencias nacionales o estatales según corresponda, en los términos de las disposiciones que los rigen. Existe en este caso, la presunción de que quien comparezca a juicio goza de la

representación legal del partido de que se trate y la capacidad necesaria para hacerlo, salvo prueba en contrario. Asimismo, dichas personas podrán designar delegados con facultades idénticas a las expresadas en el párrafo anterior (Arts. 62 y 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Por otra parte, en lo que se refiere al Procurador General de la República y las autoridades que tengan el carácter de parte demandada, se aplica la regla general de que serán representados en juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para hacerlo. Resultando aplicable también en estos supuestos la presunción antes mencionada y la posibilidad de designar delegados en los términos de los párrafos anteriores (Art. 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Por último debe mencionarse el caso del Presidente de la República, quien deberá ser representado por el Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, según lo que determine el propio Presidente y de acuerdo con las competencias establecidas en la ley. La acreditación de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos de las leyes o reglamentos que correspondan (Arts. 63 y 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

d) Aclaraciones

Una vez que la demanda ha sido presentada en tiempo y que se le ha dado trámite turnándola a un ministro instructor, puede ocurrir que éste encuentre que el escrito en específico sea obscuro o irregular, es decir, que se trate de una demanda poco clara o insuficiente en cuanto a los requisitos que la ley exige.

En esa hipótesis, el ministro instructor debe prevenir al demandante o a sus representantes comunes para que en un determinado plazo, procedan a hacer las aclaraciones correspondientes (Art. 64 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Si se trata de leyes electorales, el plazo para formular las aclaraciones respectivas será de tres días, en tanto que, si se trata de las demás leyes o tratados internacionales el plazo será de cinco días (Art. 64 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

e) Informe

Hasta este punto hemos hablado de la demanda que interpone el actor para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, pero, si pensamos con una lógica procesal, tendríamos que hacer referencia necesaria a la contestación de la demanda, con la cual se fijaría adecuadamente la litis y se concluiría la fase postulatória de este especial procedimiento. Descartando desde luego el supuesto de la reconvencción y su contestación respectiva, que en este tipo especial de procedimiento no se da en ningún caso.

Sin embargo, vemos que en la Ley Reglamentaria (Art. 64) no se hace referencia a una contestación de demanda ordinaria, sino que se requiere mas bien, de un informe que deben presentar los demandados con el cual expresarán las razones o fundamentos que tiendan a: 1. Sostener la validez de la norma general impugnada o; 2. a señalar la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Así pues, se adopta en este procedimiento una figura semejante (Por no decir igual) al "informe con justificación" que presenta la autoridad responsable en el juicio de amparo, con el propósito de que la demandada en la acción de

inconstitucionalidad "...informe sobre sus actos, para dar contenido a la controversia."¹²⁵

Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras que lo integran deberán rendir por separado el informe mencionado (Art. 64 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

La presentación del informe citado debe hacerse dentro de un plazo de seis días cuando se impugnen leyes electorales, o bien de quince días en los demás supuestos (Art. 64 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

f) Suspensión

Por la naturaleza general y abstracta de las leyes o tratados internacionales que son los únicos actos combatibles mediante la acción de inconstitucionalidad, no se puede otorgar en ningún caso la suspensión de la norma jurídica cuestionada.

Así lo establece específicamente la Ley Reglamentaria sin que exista excepción alguna (Art. 64 Último Párrafo de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

6. IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

Antes de que la demanda sea admitida y de que se dé vista a los demandados para que rindan el informe respectivo, es necesario que el ministro instructor examine de oficio el escrito de demanda con el objeto de encontrar algun

¹²⁵ CASTRO, Op. Cit.; pág. 178. "Ya he puntualizado que, en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, no existe propiamente contestación a la demanda, puesto que el artículo 64 de la Ley exige a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma, y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, que rindan un informe en que se contengan las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma impugnada, o se expongan los fundamentos de la improcedencia de la acción." Ibidem, pág. 195.

motivo manifiesto e indudable de improcedencia. Si lo hubiere, debe proceder de inmediato a desechar la demanda de plano (Arts. 25 y 65 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).¹²⁶

En este sentido se observa que la Ley Reglamentaria (Art. 19) establece diversos supuestos que hacen improcedente la acción de inconstitucionalidad y que por lo tanto producen el desechamiento de la demanda al inicio del procedimiento. En atención al reenvío previsto por el artículo 65 de la ley en comento, se deben aplicar en concreto las mismas causas que se utilizan para las controversias constitucionales, con excepción de la causa contenida en la fracción II del artículo 19 que se refiere a la materia electoral.

Dicha fracción no resulta aplicable porque como hemos expresado antes, existe actualmente la posibilidad de combatir leyes electorales a través de una acción de inconstitucionalidad, con la limitante de que la legitimación para proceder a ello recae solamente en forma exclusiva en los partidos políticos con registro federal o estatal.

Fuera de este supuesto, resultan aplicables a la acción de inconstitucionalidad las otras causas de improcedencia previstas en el artículo 19 citado, mismas que mencionaremos a continuación: (Las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes)

1. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En realidad esta hipótesis no resulta aplicable para las acciones de inconstitucionalidad, en

¹²⁶ Sobre este tema vale la pena conocer la opinión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se encuentra contenida en la tesis LXXII/95, Novena Época y que es del tenor siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA 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 actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido."

atención a que nuestro mas Alto Tribunal no puede en ningún caso emitir o promulgar leyes inconstitucionales.

2. Contra normas generales o actos en materia electoral. Esta causa es aplicable íntegramente por lo que se refiere a "actos" y parcialmente por lo que se refiere a "normas generales" en materia electoral, puesto que como ya indicamos, algunos sujetos (Partidos políticos con registro) sí están legitimados para impugnar esta clase de leyes.

3. 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. Como se observa, en este caso se prevé la litispendencia que en materia procesal produce siempre la improcedencia de la acción, con miras a evitar una doble resolución en un mismo asunto.

4. 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. Se contempla en este supuesto la cuestión de cosa juzgada, que impide el conocimiento y resolución de un asunto que ya ha sido estudiado y debidamente fallado con anterioridad. Debe hacerse notar que tanto el supuesto anterior (Litispendencia) y éste, sólo se aplicarán en relación con otra acción de inconstitucionalidad que sea idéntica en las características apuntadas.

5. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia. Este caso se explica por si mismo, puesto que si la norma inconstitucional deja de tener efectos, entonces no puede existir la

contradicción con la Ley Fundamental. Esta previsto pues, el caso concreto en donde una norma general fuera derogada.

6. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto. Quiere decir entonces que también para la acción de inconstitucionalidad rige el principio de definitividad que existe en el juicio de amparo. Esta causa de improcedencia tiene una fuerte carga de economía procesal, para evitar procedimientos mas complejos que podrían haberse resuelto en instancias ordinarias.

7. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21 (Artículo 60 en las acciones de inconstitucionalidad). Se consagra en esta hipótesis la improcedencia por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

8. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. Con esta previsión, la Ley Reglamentaria buscó no cerrar la puerta a otras causales de improcedencia que pudieran derivar de las propias disposiciones aplicables.

Concluimos esta enunciación, indicando que las causales de improcedencia siempre deberán ser examinadas de oficio.

En otro orden de ideas, debemos hacer alusión a las causas de sobreseimiento que provocan la conclusión anticipada del procedimiento sin que exista una resolución de fondo. Estas causas están previstas en la Ley Reglamentaria con una sistemática análoga a las causales de improcedencia. Por un lado, son establecidas en el artículo 20 de la ley citada, aplicable en principio a las controversias constitucionales, y por el otro, resultan igualmente aplicables (Con excepción de las fracciones I y IV) para las acciones de

inconstitucionalidad por virtud del reenvío que hace el propio artículo 65 ya comentado .

De esta forma, el procedimiento especial que estudiamos puede ser sobreseído por las causas previstas en las fracciones II y III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional. En el primer caso, el sobreseimiento resulta cuando durante el juicio aparece o sobreviene alguna de las causas de improcedencia, mientras que en el segundo, el sobreseimiento procede cuando de las constancias de autos aparece claramente demostrado que no existe la norma materia de la controversia.

7. INCIDENTES

De conformidad con el artículo 12 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, pueden existir en el procedimiento especial que estudiamos dos tipos de incidentes: los que son de especial pronunciamiento y los que no requieren de previa substanciación.

En lo que se refiere a los segundos, se trata lógicamente de cuestiones que pueden surgir en el juicio pero que no ameritan la suspensión del procedimiento principal para su resolución y que por lo tanto, deben ser fallados en la sentencia definitiva (Art. 12 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Como incidentes de especial pronunciamiento, se encuentran el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.¹²⁷

¹²⁷ No define la Ley, pero gramaticalmente se entiende que hay incidentes que requieren se suspenda el procedimiento principal, y hasta que se substancie el incidente no podrá proseguirse aquél. Ello se hace

En general estos incidentes pueden ser promovidos por las partes ante el ministro instructor, en cualquier momento hasta antes de que se dicte sentencia definitiva. Se substanciarán en una audiencia en la que el ministro instructor recibirá las pruebas y alegatos respectivas y dictará la resolución que corresponda (Art. 13, párrafo primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Existe una sola mención especial en la Ley Reglamentaria por lo que hace al incidente de reposición de autos, consistente en que "...el ministro instructor ordenará certificar la existencia anterior y la falta posterior del expediente, quedando facultado para llevar a cabo aquellas investigaciones que no sean contrarias a derecho." (Art. 13, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

8. ACUMULACIÓN Y CONEXIDAD

Puede ocurrir que dos acciones de inconstitucionalidad se intenten para solicitar la invalidación de la misma norma jurídica de carácter general, en ese caso, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación entre ellas para que sean resueltas en la misma resolución (Art. 69, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Caso distinto ocurre cuando existe conexidad entre acciones de inconstitucionalidad y juicios de amparo, puesto que en ese supuesto se debe aplicar lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley Reglamentaria (Art. 69, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

así por la trascendencia que tiene (No que pudiera tener), la conclusión de la cuestión incidental, precisamente porque puede afectar los resultados del juicio." CASTRO, Op. Cit.; pág. 192.

Conforme a dicho precepto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación esta facultada para resolver mediante acuerdos generales, el aplazamiento de uno o varios juicios de amparo hasta en tanto no se resuelva una acción de inconstitucionalidad, siempre y cuando las normas impugnadas en uno y otro caso sean las mismas.

Esto quiere decir que ante la posibilidad de que un solo negocio pueda dar lugar a planteamientos similares o conexos en vías distintas, es necesario evitar mediante la moción suspensiva decretada por el tribunal, que sobrevengan como consecuencia resoluciones contrarias o incongruentes.

Llama la atención en particular la disposición contenida en la última parte del propio artículo 37 citado, según el cual, cuando se decrete estos aplazamientos en los juicios de amparo no correrá el término de caducidad previsto por el artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo.

9. SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO

Ya a lo largo de este capítulo hemos ido tocando diversos aspectos que tienen que ver con el desarrollo y trámite del procedimiento especial que analizamos, sin embargo, trataremos de ofrecer en este apartado un panorama sintético y unitario del procedimiento en general, refiriéndonos además a los aspectos que no hemos estudiado aún.

a) Fijación de la litis

Como recordaremos, el procedimiento especial en el que se tramitan las acciones de inconstitucionalidad se inicia por demanda que debe contener los requisitos a que se refiere el artículo 61 de la Ley Reglamentaria y que deberá de ser interpuesta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de

los treinta días naturales siguientes a la fecha en que la ley o tratado internacional sea publicada en el medio oficial que corresponda.

Admitida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia designará según el turno respectivo, a un ministro instructor para que ponga el proceso en estado de resolución (Art. 24 de la Ley Reglamentaria). El ministro designado, deberá examinar el escrito de demanda a efecto de detectar si es el caso de que ésta sea oscura o irregular, o bien que la encuentre manifiesta e indudablemente improcedente, en este último caso la desechará de plano (Arts. 25 y 64 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Cuando la demanda sea oscura o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante y le otorgará un plazo de cinco días (Tres días en el caso de leyes electorales) para que haga las aclaraciones convenientes. Una vez transcurrido ese plazo, se dará vista a los demandados (Órgano legislativo y ejecutivo) para que dentro de un plazo de quince días (Seis días en el caso de leyes electorales) rinda un informe en el que expresen las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma impugnada, o se expongan los fundamentos de la improcedencia de la acción (Art. 64 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Adicionalmente y en los casos en que el Procurador General de la República no hubiere ejercitado la acción de inconstitucionalidad de que se trate, el ministro instructor le dará vista a éste último con el escrito de demanda y los informes de los demandados, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia formule el pedimento que corresponda (Art. 66 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

b) Pruebas y Alegatos

Este procedimiento especial que estudiamos se caracteriza por su rapidez en cuanto a su tramitación, celeridad que se comprende si se reflexiona sobre el propósito que se persigue en esta singular controversia: plantear la contraposición entre una norma general y el texto de la Constitución Política Federal, para lograr en su caso la invalidación de la norma combatida.

Con este contenido, resulta lógico deducir que con el escrito de demanda y los informes respectivos que contienen en general las razones y fundamentos para sostener la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma combatida, obtenemos prácticamente en su totalidad la información que se requiere para proceder a la resolución correspondiente.

En ese orden de ideas, se deduce que en este procedimiento especial no es necesario llevar a cabo una auténtica actividad probatoria y en general no se requiere desahogar probanza alguna, puesto que como sostiene el maestro Juventino V. Castro "...las normas generales se expiden y publicitan en constancias escritas que constituyen documentos públicos base de la acción, los cuales resultan suficientes para demostrar la existencia del acto".¹²⁸

Así pues, el procedimiento que estudiamos se reduce al análisis jurídico que hace el tribunal para determinar la existencia o no de la contradicción constitucional, tomando en consideración desde luego, las razones y fundamentos ofrecidos por ambas partes y el pedimento que en su caso formule el Procurador General de la República.

Adicionalmente el ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, hasta antes de que se dicte sentencia, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto

¹²⁸ CASTRO, Op. Cit.; pág. 139.

(Art. 68, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).¹²⁹

Con estas reflexiones previas nos colocamos en posición de entender mejor las disposiciones de la Ley Reglamentaria, en la cual se establece que una vez presentados los informes de los demandados o de que haya transcurrido el plazo para ello, el ministro instructor pondrá los autos a las vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días (Dos días cuando se trate de leyes electorales) formulen alegatos (Art. 67. de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

En el caso de leyes electorales, el ministro instructor podrá solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Art. 68, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

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 (art. 68, tercer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Resta comentar por último, que si se trata de asuntos en materia electoral, el proyecto de sentencia 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 (Art. 68, párrafo cuarto, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

¹²⁹ Con este precepto en particular la Ley Reglamentaria "...deja abierta la posibilidad de que el ministro instructor necesitare, más que probanzas, elementos indispensables para dictar una buena sentencia." *Ibidem.*, pág. 140.

c) Sentencias

Una vez presentado el proyecto de resolución por el ministro instructor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá dictar sentencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma jurídica combatida. Dicha sentencia de conformidad con los artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, deberá contener los elementos siguientes:

1. La fijación breve y precisa de las normas generales objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.
2. Los preceptos que la fundamenten.
3. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados.
4. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las 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.
5. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales y en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen.

6. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

Estos son los requisitos obligatorios que debe contener la sentencia que resuelva una acción de inconstitucionalidad, en atención al reenvío que hace el artículo 73 al 41 de la Ley Reglamentaria. A dicho texto cabe hacerle algunas aclaraciones.

Por lo que se refiere a probar la existencia del acto (Fracción I del artículo 41), debemos señalar que en las acciones de inconstitucionalidad la actividad probatoria en general se reduce al señalamiento de un documento público (Diario Oficial de la Federación o Gaceta o Diario de las Entidades Federativas) en el cual se hace del conocimiento general la norma jurídica que será objeto del examen de la inconstitucionalidad alegada.

Esto quiere decir que a diferencia de las controversias constitucionales en donde previamente necesita demostrarse que el acto existe, en las acciones de inconstitucionalidad el contenido del procedimiento especial se limita a la evaluación de la norma general impugnada, tan solo para determinar la existencia o no de la contradicción con la Ley Suprema.

Mención especial merecen las consideraciones que sustentan el sentido de las sentencias o si se prefiere, las razones contenidas en los considerandos (Fracción III del artículo 41), las cuales no sólo representan la justificación de los resolutivos en la sentencia particular de que se trate, sino que incluso (Cuando se trate de resoluciones tomadas por cuando menos ocho votos que declaren la inconstitucionalidad de una norma) constituyen un criterio jurisprudencial¹³⁰ obligatorio para las Salas de la propia Suprema Corte,

¹³⁰ "Es criticable que no se hable expresamente de la jurisprudencia en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, aunque sí se entienda ello de manera indubitante (De acuerdo al texto del artículo 43 de la Ley Reglamentaria), ya que si las razones (contenidas en los considerandos) resultan obligatorias y éstas se encuentran en las sentencias (entonces) el resultado es

Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales (Art. 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Por otro lado, para que la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede declarar la invalidez de la norma impugnada, es necesario como ya hemos visto al analizar el fundamento constitucional, que la resolución en concreto sea aprobada por cuando menos ocho votos. Dicho criterio es confirmado por el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, pero agrega en su texto que en el caso de que no se obtenga la mayoría indicada, entonces el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

Esto significa que en este procedimiento especial resulta indispensable el consenso en la votación de una mayoría superior a la mayoría simple, puesto que si esto no ocurre así, entonces se da por terminado ordenando el archivo del asunto sin que se produzca efecto jurídico alguno entre partes.

Una vez dictada la sentencia el Presidente de la Suprema Corte de Justicia la mandará notificar a las partes y ordenará al mismo tiempo su publicación íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen. Si en la sentencia se declara la invalidez de la norma combatida, entonces el mismo Presidente ordenará además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el medio oficial en que tal

una jurisprudencia...(aunque) no se aclare, como se hace en el juicio de amparo, cuántas sentencias en el mismo sentido se deben dictar, para lograr que se declare obligatorio un criterio jurisprudencial; las cuestiones referentes a interrupción o contradicción de criterios anteriores, que ordena el artículo 94 constitucional, y otras cuestiones anexas...(Ante esta insuficiencia) no queda otro camino de interpretación que el concluir que un sólo criterio, establecido en una sola ejecutoria, de hecho constituye jurisprudencia. que por lo demás, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación...puede variar el criterio...y que bajo este nuevo sistema no hay interrupción..." CASTRO, Op. Cit.; págs. 212 y 213.

norma se hubiere publicado (Art. 44 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Por último, en relación con los efectos de las sentencias, sabemos que son generales y que por tanto se aplican a todos los individuos sin distinción, pero de acuerdo con la Ley corresponde a la Suprema Corte de Justicia determinar en la propia sentencia la fecha exacta a partir de la cual comenzarán a producirse los mencionados efectos, en el entendido de que la declaración de invalidez no se aplicará en forma retroactiva salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables a esa materia (Art. 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

1. Suplencia

La suplencia en materia de acciones de inconstitucionalidad deriva directamente de lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley Reglamentaria, el cual establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al dictar la sentencia, deberá corregir los errores que advierta en la cita de preceptos invocados y deberá suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda, pudiendo incluso fundar su declaratoria de inconstitucionalidad, en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en la demanda

Esto significa entonces, que también en la substanciación de estas acciones especiales se encuentra prevista con ciertos matices, la llamada suplencia de la deficiencia en la queja que se aplica en el juicio de amparo.¹³¹

Como recordaremos, la suplencia es una figura que tiende a eliminar el rigorismo jurídico dentro del juicio en amparo, para asegurar la debida

¹³¹ Para Juventino V. Castro "la suplencia de la queja deficiente es un acto jurisdiccional dentro del proceso de amparo, de eminente carácter proteccionista y antiformalista, cuyo objeto es integrar dentro de la litis las omisiones cometidas en las demandas de amparo, para ser tomadas en cuenta al momento de sentenciar, siempre en favor del quejoso y nunca en su perjuicio, con las limitaciones y los requisitos constitucionales conducentes." CASTRO, Op. Cit.: pág. 87.

protección de los gobernados en el pleno disfrute de sus garantías individuales. Dicho objetivo se logra mediante la asistencia que ofrece el tribunal al gobernado ignorante o negligente que intenta el juicio de garantías, a través de la integración o perfeccionamiento de la deficiencia que se observe en su escrito inicial.

En ese sentido debe reconocerse como sostiene el maestro Burgoa, que una demanda de amparo puede ser deficiente "... por omisión (falta o carencia de algo) o por imperfección, de donde se infiere que suplir la deficiencia significa colmar las omisiones en que haya incurrido o perfeccionarla, esto es, completarla."¹³² Sin que descartemos desde luego, la posibilidad de incurrir en un simple error de transcripción o cita de un precepto invocado, lo cual da lugar a la llamada suplencia del error.¹³³

Tratándose de las acciones de inconstitucionalidad, se aprecia que en este procedimiento especial la suplencia no pretende salvaguardar el interés particular de una persona en concreto, sino que se inserta mas bien, con el propósito de proteger el sistema constitucional en general.

De conformidad con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria y tomando en consideración las ideas antes vertidas en torno a la figura de la suplencia, consideramos que en las acciones de inconstitucionalidad se ha previsto tanto la suplencia del error como la de la deficiencia en la demanda, puesto que la Suprema Corte de Justicia resulta obligada no sólo a corregir los errores en la cita de preceptos invocados (Suplencia del error), sino que debe en su caso suplir la deficiencia en la demanda, esto es, integrar lo que falta o subsanar una imperfección, en relación con los conceptos de invalidez que se hayan

¹³² BURGOA, "El Juicio de Amparo", Op. Cit.; pág. 300.

¹³³ "No hay que confundir la suplencia de la demanda deficiente con la suplencia del error en que incurra el quejoso al citar la garantía que estime violada (Art. 79 de la Ley de Amparo)...(puesto que éste último caso) se traduce simplemente en una equivocada citación o invocación de la garantía individual que el agraviado considera contravenida, tanto en su denominación, como en el precepto constitucional que la contenga." Loc. Cit.

planteado para solicitar la invalidación de la norma impugnada (Suplencia en la deficiencia de la queja).

Quiere decir entonces, que en el procedimiento especial que estudiamos no existe limitación alguna para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelva en un asunto planteado la invalidez de una norma jurídica que sea inconstitucional; puesto que aún cuando existan omisiones o imperfecciones en los conceptos de invalidez o bien existan errores en la cita de preceptos invocados en la demanda, nuestro mas Alto Tribunal puede proceder a declarar la invalidez mediante la aplicación de la suplencia respectiva apoyándose incluso, en cualquier precepto constitucional que haya sido o no invocado en la demanda.

A diferencia del amparo, en donde la suplencia es obligatoria sólo en los casos previstos por la propia Ley de Amparo (Art. 76bis), en las acciones de inconstitucionalidad la suplencia referida debe ser aplicada en todos los asuntos que se resuelvan, con excepción de los casos en que se pretenda la invalidación de una ley electoral. En ese supuesto, existe la posibilidad de suplir los conceptos de invalidez, pero la sentencia sólo podrá fundarse en la violación de preceptos expresamente señalados en el escrito inicial (Art. 71, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

2. Ejecución

Una vez que la sentencia ha sido dictada, notificada a las partes y que ha sido publicada en la forma y términos que hemos descrito en apartados anteriores, es necesario asegurar su debido cumplimiento o ejecución.

Así encontramos el Capítulo VII del Título II de la Ley Reglamentaria (Aplicable a controversias constitucionales) que dispone la normatividad necesaria para

proceder a la plena ejecución de las sentencias. Nada se dispone en ese respecto en materia de acciones de inconstitucionalidad, pero por virtud del reenvío a que alude el artículo 59 de la misma ley, deben considerarse aplicables algunas de esas disposiciones en materia de ejecución.

Antes de analizar dichas normas, debemos tener muy claro que el contenido de la sentencia que se dicta en las acciones de inconstitucionalidad no es el mismo que el que se inserta en las sentencias que resuelven las controversias constitucionales, en las cuales se puede impugnar no sólo una ley sino también un acto de autoridad cualquiera. Esta diferencia nos lleva a reflexionar sobre ¿Cuál sería el cumplimiento de la sentencia que se espera en la autoridad demandada, cuando se trata de invalidación de normas de carácter general?.

Por nuestra parte, consideramos que si bien no se puede derivar una actuación positiva e inmediata de la autoridad demandada en relación con la sentencia que se dicte, sí se debe esperar de ella y de cualquier otra autoridad, un deber de respeto a la sentencia en concreto que se traduce en la obligación de no aplicar la norma jurídica de carácter general que ha quedado invalidada.

Se trata pues, en nuestra opinión, de una conducta negativa u obligación de no hacer que impide que la norma impugnada pueda ser aplicada u usada como sustento jurídico de un acto cualquiera. Basta pues que el contenido de la sentencia se haga público mediante los medios de información oficial (D.O.F. o Gaceta de Gobierno), para que toda autoridad se sujete y dé pleno cumplimiento a la misma, absteniéndose de aplicar la norma inconstitucional.

Luego entonces, la necesidad de proceder a la ejecución de la sentencia no aparece sino hasta que alguna autoridad aplica indebidamente la norma general que ha quedado invalidada. En ese caso, cualquiera de las partes puede denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia quien debe dar vista a la autoridad señalada como responsable del acto de

incumplimiento, para que en el plazo de quince días lo deje sin efectos o bien para que alegue lo que conforme a derecho corresponda (Art. 47, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).¹³⁴

Si transcurre el plazo sin que se deje sin efectos el acto que aplica la norma invalidada, entonces se debe iniciar un pequeño procedimiento en el cual el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombra a un ministro ponente para que a la vista de los alegatos que hubiere, elabore y someta a consideración del Pleno un proyecto de resolución del asunto respectivo. Si en la resolución se considera que efectivamente hay una aplicación indebida de una norma general inconstitucional, entonces se ordena aplicar lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo del artículo 105 constitucional (Art. 47, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Como recordamos, el artículo 105 constitucional en el párrafo citado dispone que en caso de incumplimiento de las resoluciones que se dicten en materia de acciones de inconstitucionalidad, se deberán aplicar en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución.

Dichos procedimientos se refieren en síntesis, el primero, a la separación inmediata del cargo de la autoridad rebelde y su consignación al Juez de Distrito que corresponda (Cuando el incumplimiento sea inexcusable), y el segundo, al cumplimiento sustituto de las sentencias.

¹³⁴ "Esto resulta lógico puesto que) si las autoridades aplicadoras sobre todo de normas generales invalidadas...(resultan) ajenas a la controversia, no tienen forma de saber fehacientemente el que existe una sentencia que invalidó una norma (concreta)...la vista que le dé la Suprema Corte con la denuncia, en muchos casos será verdaderamente la notificación de una resolución hasta esos momentos desconocida por la autoridad aplicadora del acto o la norma. Por eso se le notifica y se le conmina para que cumpla con lo ordenado." CASTRO, Op. Cit.; pág. 227.

Finalmente y complementando el segundo de los procedimientos mencionados, encontramos lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley Reglamentaria, el cual faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias.

10. RECURSOS

Para concluir con este capítulo, sólo nos resta analizar la forma en que se pueden impugnar las resoluciones que se dicten dentro del procedimiento especial en que se tramita una acción de inconstitucionalidad.

Por principio de cuentas debemos aclarar desde ahora, que en el procedimiento que estudiamos no existe un recurso para impugnar la sentencia en sí, como ocurre en el juicio de amparo a través del recurso de revisión. En ese sentido debe quedar claro pues, que las sentencias dictadas en materia de acciones de inconstitucionalidad deben ser consideradas como inatacables, puesto que como hemos visto se trata de resoluciones que se dictan en un procedimiento uni-instancial que siempre es fallado en definitiva por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No obstante, existe la posibilidad de interponer el recurso de reclamación el cual procede en general en contra de las resoluciones de trámite que son dictadas por el ministro instructor y cuya normatividad se encuentra en los artículos 51 a 54 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Ahora bien, en el artículo 51 se establecen los diversos casos en los que procede el recurso de reclamación. Sin embargo, cuando se trata de las acciones de inconstitucionalidad, debe tomarse en cuenta especialmente la disposición expresa del artículo 70 de la propia ley citada, según la cual el recurso sólo procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.

Esto significa a *contrario sensu*, que en las acciones de inconstitucionalidad "...no puede haber interposición ni aplicación del recurso de reclamación contra cualquiera de los otros autos o resoluciones que enumera el artículo 51."¹³⁵

En el recurso de reclamación se deberán expresar los agravios que se causen (Agregando las pruebas necesarias) y se deberá interponer en un plazo de cinco días en general o de tres días cuando se trate de leyes electorales (Arts 52 y 70 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

El recurso se promoverá ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien correrá traslado a las demás partes para que en un plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Una vez hecho esto, el propio Presidente turnará el asunto a un ministro distinto al instructor para que elabore el proyecto de resolución que deberá someterse al Tribunal en Pleno (Art. 53 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

Cuando se trate de leyes electorales, el asunto deberá ser resuelto por el Pleno dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso (Art. 70, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

¹³⁵ *Ibidem.*; pág. 202.

CAPÍTULO CUARTO

CAPÍTULO CUARTO

"NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD"

Una vez que hemos estudiado la normatividad que le es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, nos corresponde tratar de combinar en este capítulo, todos esos conocimientos con todos los demás que hemos venido estudiando durante el desarrollo del presente trabajo terminal. De esa forma, al relacionar adecuadamente todos los elementos necesarios, tendremos la oportunidad de formular algunas conclusiones en torno a las características que le son propias a las acciones de inconstitucionalidad y podremos también al mismo tiempo, determinar su naturaleza jurídica.

No obstante, antes de entrar a los diversos temas en particular, nos ocuparemos en el primer apartado de mencionar brevemente algunas figuras que tienen gran afinidad con nuestro objeto de estudio y que por lo tanto, bien podrían ser consideradas como antecedentes históricos de las acciones de inconstitucionalidad.

1. ANTECEDENTES

Un primer antecedente se puede encontrar en el modelo de control europeo-kelseniano, en el cual el procedimiento ante el Tribunal Constitucional inicia mediante el ejercicio de la llamada acción de inconstitucionalidad. Si bien dicha acción no es idéntica en todos los casos al contenido de la acción de inconstitucionalidad mexicana, si se encuentran algunos ejemplos que comparten sus rasgos esenciales.

Tal es el caso de Alemania, en donde el Tribunal Federal desde la Constitución de Bonn de 1949 es competente para ejecutar un control abstracto de constitucionalidad, a través de una acción directa según se desprende del artículo 13.6 de la Ley sobre el Tribunal Constitucional de 3 de febrero de 1971

y a la cual pueden recurrir tanto el Gobierno Federal y las Entidades Federativas (Land), así como un tercio de los miembros del Parlamento (Bundestag), cuando estimen que una ley federal o regional se opone a la Constitución.¹³⁶

De igual forma al caso anterior, se pueden encontrar como antecedentes en el continente americano diversos ejemplos de países que al adoptar sistemas mixtos, implantan un control constitucional sobre leyes mediante una acción de inconstitucionalidad con características similares a la prevista en nuestro artículo 105 constitucional.¹³⁷

Para ejemplificar lo anterior, seguimos en general el estudio del maestro Fix - Zamudio¹³⁸ para hacer las referencias siguientes:

ARGENTINA. En la Constitución de la provincia del Chaco y en la de Santiago de Estero se establece una acción popular para combatir leyes inconstitucionales, mientras que en la Constitución de Río Negro existe un sistema intermedio que no deroga la ley sino hasta que el Tribunal Superior declare por tercera vez la inconstitucionalidad de una norma.

GUATEMALA. En la Constitución de 1965 se establece un recurso de inconstitucionalidad que se interpone ante una Corte de Constitucionalidad, el cual puede ser interpuesto por el Consejo de Estado, el Colegio de Abogados, el Ministerio Público por disposición del Presidente de la República, o por cualquier persona o entidad afectada. Los fallos respectivos deberán ser publicados en el Diario Oficial y tendrán efectos generales.

EL SALVADOR. En la Constitución de 1962 se prevé una acción popular contra la inconstitucionalidad de las leyes que debe ser conocida y resuelta por la

¹³⁶ Cfr. ROJAS CABALLERO, Op. Cit.; pág. 8.

¹³⁷ Ver Supra Capítulo I, IV. América Latina.

¹³⁸ FIX-ZAMUDIO, "Veinticinco años...", Op. Cit.; pág. 19 a 25.

Suprema Corte de Justicia. También en este caso, los fallos pueden tener eficacia *erga omnes*.

COSTA RICA. En su Constitución de 1949 se establece un recurso de inconstitucionalidad del que conoce la Suprema Corte y cuya resolución puede tener efectos generales.

CUBA. En la Constitución de 1940 se establecen recursos de inconstitucionalidad contra leyes, y prácticamente una acción popular contra las mismas, la cual puede provocar resoluciones con efectos de carácter general que serán pronunciadas por el Tribunal de Garantías Constitucionales.

En el caso de México, encontramos un primer antecedente en el Proyecto de Reforma de 1840 a las Siete Leyes Constitucionales de 1836, y mas concretamente en el voto particular de uno de los miembros de la comisión redactora. Nos referimos al caso del diputado José Fernando Ramírez quien propuso el control de constitucionalidad de leyes atribuido a la Suprema Corte de Justicia, mediante un artículo que contenía la redacción siguiente:

"Cuando el Supremo Gobierno o la cuarta parte de los diputados, la tercera parte de los senadores presentes que compongan actualmente sus respectivas Cámaras, o la tercera parte de las Juntas Departamentales reclamen alguna ley como anticonstitucional, decidirá la cuestión la Suprema Corte de Justicia en juicio contencioso....una ley fijará las circunstancias y el modo en que ha de verificarse este juicio".¹³⁹

Como se observa, existe un tremendo parecido entre este mecanismo y la actual acción de inconstitucionalidad, puesto que en ambos casos se persigue el control constitucional sobre leyes y se legitima a órganos de gobierno para iniciar el correspondiente juicio especial. Resaltando además el hecho de que

¹³⁹ Ver VÁZQUEZ DEL MERCADO. Op. Cit.; pág. 140.

ambos procedimientos son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia y de que en los dos casos corresponde a una ley reglamentaria el establecimiento de las normas que les serán aplicables.

Otro antecedente se encuentra en el Proyecto de Constitución de 1842 y particularmente en su artículo 81, en el cual además de consagrar un recurso para la protección de las garantías individuales se estableció también la posibilidad de impugnar leyes inconstitucionales. Así la fracción II del citado artículo 81 señalaba que "...si dentro del mes siguiente al que se publicara una ley del Congreso, fuere reclamada como contraria a la Constitución o por el Presidente, de acuerdo con su Consejo, o por dieciocho diputados y seis senadores, o tres Legislaturas, ante la Suprema Corte, ésta debería mandar la ley a revisión de las Legislaturas para que resolvieran si era o no inconstitucional, de manera que la propia Suprema Corte publicara el resultado."¹⁴⁰

Por lo anterior, la doctrina ha considerado que en este proyecto de Constitución se ensayó un sistema de control constitucional mixto, puesto que por una parte, se establecía el control judicial para la tutela de las garantías individuales, y por la otra, se incorporaba un control político para la impugnación de leyes inconstitucionales.¹⁴¹

Llama la atención el hecho de que también en este antecedente, se muestre la misma preocupación del legislador por establecer una vía que permita asegurar el control constitucional sobre leyes y sobre todo, el hecho de que otorgue la legitimación a órganos de gobierno para echar andar el procedimiento especial.

¹⁴⁰ *Ibidem.*; pág. 144.

¹⁴¹ Cfr. VÁZQUEZ DEL MERCADO, OP. Cit. págs. 143 y 144. En el mismo sentido TENA RAMÍREZ, Op. Cit.; pág. 489.

Mas tarde en el Proyecto de Reforma de 1847, se volvería a intentar un control político sobre leyes inconstitucionales, pero en esa oportunidad, bajo las ideas y propuestas del ilustre jurista Don Mariano Otero.

Si bien ya analizamos en el primer capítulo de esta tesis el caso particular de este proyecto de reforma de 1847 a la Constitución de 1824¹⁴², es necesario transcribir en este momento el texto de los artículos 23 y 24 que se refieren a un control constitucional distinto del juicio de amparo:

Artículo 23.- Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con 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 mismo día, darán su voto.

Artículo 24.- En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso General y las Legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o la ley general a que se opongan.

Como se infiere de los artículos transcritos, resulta que al igual que en los ejemplos citados, en este caso persiste la idea de establecer una forma esencial que permita anular las leyes inconstitucionales y cuya iniciativa queda en manos de autoridades o grupos de legisladores, lo cual guarda una estrecha relación teórica con la moderna acción de inconstitucionalidad.¹⁴³

¹⁴² Ver Supra Capítulo I, V. México, b) Acta de Reforma de 1847

¹⁴³ Como sabemos, el proyecto de reforma de 1847 no prosperó y no fue sino hasta 1857 cuando en la Constitución de ese mismo año, se insertaron los fundamentos constitucionales para el establecimiento del juicio de amparo, pero suprimiéndose todo el procedimiento para lograr la nulidad de las leyes inconstitucionales. Así pues, el sistema de control propuesto por Mariano Otero fue adoptado parcialmente por el Congreso Constituyente de 1857, puesto que se desechó "...la intervención de los

Como ya hemos visto, tanto en la Constitución de 1857 y la de 1917 se ha consagrado un sistema de control constitucional, al menos hasta antes de la reforma de 1994, en donde el juicio de amparo se instituye como única vía para atacar las leyes inconstitucionales pero sin la posibilidad de anularlas en lo general.

En forma adicional a los antecedentes históricos citados y con el propósito de comprender con mas claridad la aparición de las acciones de inconstitucionalidad en el sistema mexicano, debemos tomar en consideración el permanente reclamo que la doctrina mexicana ha formulado en torno a la necesidad de modernizar el sistema de control constitucional desde hace varios años, sobre todo por lo que hace a la inserción de la declaración general de invalidez.

Así encontramos las interesantes opiniones de ilustres juristas¹⁴⁴ que se han pronunciado por establecer la posibilidad de anular leyes inconstitucionales mediante algun mecanismo. En ese sentido solamente para efectos de ejemplificar, citaremos la autorizada opinión del maestro Héctor Fix-Zamudio¹⁴⁵ quien reflexiona sobre este tema en los términos siguientes:

"El juicio de amparo mexicano ha servido de modelo, por su experiencia centenaria, a numerosas instituciones similares de Latinoamérica e inclusive, en cuanto a su aspecto protector de los derechos humanos, se ha introducido en documentos internacionales.

No obstante lo anterior, en algunos aspectos se ha venido rezagando en cuanto a los progresos de la justicia constitucional que se han producido en nuestra época, inclusive en otros países latinoamericanos, y

más caracterizados órganos públicos para obtener la anulación de las leyes inconstitucionales mediante un procedimiento constitucional especial..." CASTRO, "Hacia el Amparo Evolucionado", Op. Cit.; pág. 29.

¹⁴⁴ Cfr. TENA RAMÍREZ, Op. Cit.; págs. 539 y 540. CASTRO, "Hacia el Amparo Evolucionado", Op. Cit.; págs. 31 y 38.

¹⁴⁵ FIX-ZAMUDIO, "Ensayos sobre el Derecho de Amparo", Op. Cit.; pág. 195.

precisamente uno de estos sectores se refiere a la impugnación de la inconstitucionalidad de las leyes, o *amparo contra leyes*.

Se advierte en numerosos países una tendencia hacia el establecimiento de la declaración general de inconstitucionalidad, ya sea por conducto de tribunales constitucionales especializados según el modelo austríaco como ocurre respecto de Italia, Alemania Occidental, Austria, Yugoslavia, Checoslovaquia, Turquía, Grecia, Guatemala e Irak, y en cierta época, Creta, Corea y Vietnam del Sur, o bien confiriéndose esta facultad a los tribunales supremos como en el caso de Colombia, Venezuela, El Salvador, Panamá, Costa Rica, Cuba y las provincias argentinas de El Chaco, Neuquén y Santiago del Estero, con la situación intermedia de la también provincia de Río Negro.

También se puede destacar que los fallos de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos, aun cuando jurídicamente se traducen en la desaplicación de las disposiciones cuya constitucionalidad declara, de hecho implican también una declaración general.

En consecuencia debe proponerse y recomendarse la adopción de la declaración general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo mexicano contra leyes, abandonándose el criterio de la absoluta relatividad que se condensa en la llamada *fórmula de Otero*, que tiene una explicación y una justificación de carácter histórico, pero que ya cumplió su misión y debe ser actualizada."

Como corolario a los elementos justificantes de la inserción de la declaración general de invalidez, debemos mencionar la conclusión a que se llegó en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional (Celebrado en la Ciudad de México en agosto de 1975) que textualmente establece:

"En la realización del control de la constitucionalidad de las leyes, los tribunales latinoamericanos deben superar el principio adoptado por razones históricas de la desaplicación concreta de la ley, para consignar el de la declaración general de inconstitucionalidad, tomando en cuenta las particularidades y experiencias de cada régimen jurídico, con el objeto de darle la verdadera eficacia práctica."¹⁴⁶

Así pues en virtud de lo anterior, parece ser que con la reforma de 1994 y la modificación del artículo 105 constitucional, el legislador mexicano buscó recoger y consagrar en nuestra Constitución esta tendencia a introducir la declaración general de inconstitucionalidad en nuestro sistema, pero sin atreverse a establecerla dentro del juicio de amparo. Para sus propósitos, prefirió insertarla en las resoluciones que se dicten en las renovadas controversias constitucionales o bien en la novedosa figura que creo *ex profeso* para establecer un control abstracto sobre leyes, en las llamadas acciones de inconstitucionalidad.

Esta figura puede ser considerada entonces, como la respuesta que ofreció el legislador mexicano para modernizar el sistema de control constitucional de leyes. Visto así, la acción de inconstitucionalidad es un nuevo mecanismo que se encuentra basado en características similares a otras figuras que ya antes habían sido objeto de otros proyectos constitucionales en nuestro país y que recoge además en su regulación, la idea de producir declaraciones generales que tendrán efectos *erga omnes*.

2. CONCEPTO

Antes de proporcionar un concepto satisfactorio que defina a la acción de inconstitucionalidad, nos parece conveniente proceder en primer lugar a revisar

¹⁴⁶ Ver CASTRO, "Hacia el Amparo Evolucionado", Op. Cit.; pág. 52.

el significado literal que tiene la expresión "acción de inconstitucionalidad", para que así tengamos un primer acercamiento semántico del concepto.

Por un lado, la palabra "inconstitucional" hace referencia en general a todo aquello que "...no se ajusta a lo establecido por la Constitución"¹⁴⁷ y expresa entonces, una falta de apego o respeto a la Ley Fundamental. Consecuentemente, el vocablo "inconstitucionalidad" es utilizado dentro de la ciencia jurídica para hacer referencia al carácter o "calidad de inconstitucional que tiene un acto o norma"¹⁴⁸. Lo anterior significa que cuando calificamos a una norma o un acto como inconstitucional, estamos expresando que dicha norma o acto en concreto no se ajusta a lo expresamente establecido por la Constitución.

Cabe considerar que esta es la idea mas elemental de inconstitucionalidad que se puede referir en particular al caso de las leyes, puesto que, como afirma Ghigliani "una norma jurídica es inconstitucional, y por tanto ilegítima, cuando por su objeto viola una prohibición expresa o virtual contenida en la Constitución, o cuando el órgano carece de competencia para crearla (Inconstitucionalidad material o sustancial)...o bien incluso cuando el órgano competente la crea transgrediendo las normas constitucionales que reglan su formación (Inconstitucionalidad formal)."¹⁴⁹

Por su parte, la palabra "acción" que deriva del lat. *actio-onis*, alude en su sentido mas simple a la "realización de un acto o un hecho, o bien, al efecto

¹⁴⁷ GRAN DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. España, Ed. Larousse, 1998; pág. 904.

¹⁴⁸ DE PINA, Rafael; "Diccionario de Derecho". México, Ed. Porrúa, 1993; pág. 317.

¹⁴⁹ GHIGLIANI, Alejandro E.; "Del Control Jurisdiccional de Constitucionalidad". Bueno Aires, Ed. Roque, 1952; pág. 67. "La inconstitucionalidad puede ser, también, total o parcial. Si el vicio afecta sólo una parte del acto normativo, la inconstitucionalidad es parcial, y en cambio es total cuando lo invalida en su conjunto...(podemos también) diferenciar la inconstitucionalidad manifiesta y la no manifiesta. Es de la primera categoría si la incompatibilidad entre la Constitución y la norma aparece ante la simple confrontación, y no manifiesta si ella sale a la luz después de una investigación de hecho...(asimismo) la incompatibilidad entre la Constitución y la norma cuya validez se impugna es directa o indirecta. Ocurre lo primero si la norma en sí misma es inconciliable con alguna regla constitucional específica, y lo segundo si está en colisión con otra, no constitucional, que reviste una categoría superior." Ibidem.; pág. 68.

producido por un hecho determinado".¹⁵⁰ Sin embargo, dentro de la ciencia jurídica, el vocablo hace referencia mas bien a un poder jurídico o facultad con que cuenta toda persona (Derecho subjetivo público) para solicitar la actuación de los tribunales en la resolución de controversias concretas. Esto significa que la acción debe ser comprendida como la causa generadora de una instancia, es decir, como "...el derecho, la potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional."¹⁵¹

La acción es pues una facultad abstracta de obrar, un "...derecho subjetivo autónomo (es decir, aislado del basamento que puede encontrar en el derecho sustancial) que, ejercitado, otorga el derecho a la jurisdicción y permite afrontar el trámite de un proceso."¹⁵² Se trata en conclusión, de una "...potestad encaminada a la prestación jurisdiccional, pero siempre con referencia a una o varias pretensiones."¹⁵³

Así pues, si hacemos una comparación entre el contenido semántico de los conceptos antes analizados y los elementos característicos que ya estudiamos en la legislación que se aplica a las acciones de inconstitucionalidad, llegaremos a la conclusión de que en realidad resulta bastante desafortunada la denominación que se emplea para designar al procedimiento especial que estudiamos.

Lo anterior si se observa que el término de "acciones de inconstitucionalidad", no describe adecuadamente este particular mecanismo o forma de control constitucional que constituye nuestro objeto de estudio y parece sugerir en

¹⁵⁰ GRAN DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, OP. Cit.; pág. 14.

¹⁵¹ GÓMEZ LARA, Cipriano; "Teoría General del Proceso". México, Ed. Harla, 1990; pág. 118.

¹⁵² GOZAINI, Osvaldo Alfredo; "El Derecho Procesal constitucional y los Derechos Humanos". México, Ed. U.N.A.M.; pág. 144.

¹⁵³ CORTES FIGUEROA, Carlos; "En torno a la Teoría General del Proceso". México, Ed. Cárdenas, 1994; pág. 21. "Se entiende por pretensión la manifestación de voluntad de un sujeto de derecho de merecer la tutela jurídica y, por ende, la aspiración concreta de que ésta se haga efectiva, corresponde así a un estado de ánimo por el cual el sujeto se autoatribuye un derecho." Loc. Cit.

forma contradictoria, que dicho procedimiento puede ser intentado por cualquier persona sin distinción alguna.

Seguramente el legislador intentó con el vocablo "acción", hacer referencia a ese impulso inicial que es necesario para plantear el trámite de este procedimiento particular, sin embargo, consideramos que el término no es apropiado para definir este medio de control en atención a que induce a la falsa concepción de considerarlo como un derecho o facultad que tiene todo gobernado o particular en general, para provocar la actuación jurisdiccional en la resolución de una controversia de contenido constitucional.

Para explicar este razonamiento con mayor detalle, acudiremos a las ideas del ilustre procesalista italiano Giuseppe Chiovenda, con el propósito de comprender el concepto de acción en su sentido procesal y posteriormente demostrar que la acción de inconstitucionalidad no es y ni puede ser considerada como una acción procesal en sentido estricto.

Para Chiovenda¹⁵⁴, la acción como concepto procesal debe constar necesariamente de los tres elementos esenciales siguientes:

- a) Los sujetos, o sea el sujeto activo, al que corresponda el poder de obrar, y el pasivo frente al cual corresponde (indirectamente) el poder de obrar.
- b) La causa eficiente de la acción, o sea un interés que es el fundamento de que la acción corresponda, y que ordinariamente se desarrolla, a su vez, en dos elementos: un derecho y un estado de hecho contrario al derecho mismo (causa petendi); y
- c) El objeto, o sea el efecto (restaurador) a que tiende el poder de obrar, (es decir) lo que se pide (petitum).

¹⁵⁴ Citado por DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José; "Instituciones de Derecho Procesal Civil". México, Ed. Porrúa, pág. 171.

Si tratamos de trasladar estos elementos a la acción de inconstitucionalidad, descubriremos que tal vez sería posible encontrar a un sujeto activo y uno pasivo que figuran como partes dentro del procedimiento respectivo. Pero cuando tratamos de encontrar a los otros dos elementos, descubrimos el error insalvable que nos impide la identidad conceptual.

En efecto, en la acción de inconstitucionalidad no se halla por ningún lado la causa eficiente que justifica materialmente la existencia de un proceso, puesto que no existe un derecho concreto en un sujeto perjudicado, ni una situación de hecho contraria al derecho respectivo. En el caso de la acción de inconstitucionalidad el órgano legitimado no actúa para solicitar la restauración de un derecho previo y no tiene por ende una *causa petendi* específica, sino que actúa con el propósito de tutelar el sistema jurídico en general para evitar que en abstracto existan normas contradictorias con el texto fundamental, pero sin que en ningún caso se defienda un derecho específico.

Este razonamiento nos lleva colateralmente a establecer que tampoco el tercer elemento de los que menciona Chiovenda, se presenta en el caso particular de la acción de inconstitucionalidad; puesto que al no existir vulneración concreta en un interés jurídico particular, no puede existir lógicamente una petición de restauración, sino que existe en todo caso, una reparación también abstracta (Con la declaración general de invalidez) que regulariza el orden jurídico para evitar lesiones particulares en el futuro.

Tal vez se dirá que la causa eficiente de la acción a que alude Chiovenda no es un elemento de la acción propiamente, puesto que dicha circunstancia sólo afecta en su caso a la obtención de una sentencia favorable o desfavorable para el actor, pero que en ningún caso puede afectar el poder jurídico o abstracto que tiene éste último para provocar la actuación jurisdiccional, con independencia del resultado en la sentencia

Si bien esta reflexión es válida en principio, es correcto también considerar que la razón de la existencia y previsión de la acción como institución jurídica procesal, obedece a la necesidad de establecer un mecanismo que permita el acceso del sujeto de derecho a la justicia y de consagrar una manera que permita restituir además, un derecho previo que ha sido vulnerado o contrariado sin razón legal.

Si aceptamos que estos argumentos justifican la existencia de la acción y del proceso como medio componedor de litigios, tendremos que reconocer que tales circunstancias no se encuentran en las acciones de inconstitucionalidad y por lo tanto, resulta difícil el empleo de un concepto (acción) en una figura (acción de inconstitucionalidad) que no tiene materialmente las características que justifican esa definición (ausencia de *causa petendi*).

Por lo tanto, la conclusión de todas estas reflexiones es que debemos construir la definición de acción de inconstitucionalidad, sin atender al concepto de acción en su sentido procesal y buscando mas bien, otro concepto que logre una descripción mas afortunada.

En ese orden de ideas, debemos recordar que ya desde el segundo capítulo de esta tesis hemos venido utilizando el concepto de medio de control constitucional para referirnos genéricamente a la acción de inconstitucionalidad, lo cual implica considerarla en primer lugar, como un instrumento objetivo que se ha establecido para preservar el texto de la Ley Fundamental.¹⁵⁵

A pesar de que esta primer definición es correcta, es necesario descender un poco mas al detalle y profundizar para obtener una definición que nos permita

¹⁵⁵ Ver Supra Capítulo Segundo "Los Medios de Control", I. Concepto.

establecer ¿De qué clase de instrumento se trata? y ¿Cuál es la forma legal que se adopta en la legislación?

En este punto nos parece pertinente recordar que ya desde el capítulo tercero de este trabajo terminal¹⁵⁶, apuntábamos que la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo .105 constitucional parece sugerir con sus disposiciones que la acción de inconstitucionalidad no es mas que un proceso o juicio de orden constitucional en el que resuelve una controversia entre partes. Lo anterior si consideramos que la ley a lo largo de todos sus artículos, utiliza conceptos que inducen a esa conclusión, tales como acción, demanda, partes y sentencia.

Esto nos lleva entonces a elaborar también algunas reflexiones para determinar si es posible considerar a la acción de inconstitucionalidad como un auténtico proceso, aunque dicha idea sería contradictoria con la conclusión a que hemos llegado de que no es posible emplear el concepto de "acción" en su sentido procesal.

De entrada la idea nos parece descabellada, puesto que el concepto de acción está estrechamente vinculado con el concepto de proceso y por lo tanto ambos se encuentran implicados entre sí. No obstante, trataremos de definir con mayor precisión el concepto de proceso para que al compararlo con las acciones de inconstitucionalidad que estudiamos, podamos encontrar su diferenciación precisa.

La noción de proceso (Del lat. processus) puede desprenderse en primer lugar de su definición ordinaria, y entenderse como "el desarrollo o curso que sigue

¹⁵⁶ Ver Supra Capítulo Tercero "Las Acciones de Inconstitucionalidad", II. Objeto de las Acciones de Inconstitucionalidad.

una cosa en su realización, o bien como, el conjunto de fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial".¹⁵⁷

En el Derecho, el proceso es en efecto, un conjunto de fases sucesivas o bien un conjunto de actos que tienden a lograr "...la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente."¹⁵⁸

A diferencia del procedimiento, el cual debe ser entendido como "un conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos, legislativos (O de cualquier clase en general)."¹⁵⁹

Esto significa que mientras "el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio...el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, como ocurre en el orden administrativo o legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso (Solución del litigio) o el de una fase o fragmento suyo (V.g. procedimiento incidental o impugnativo)."¹⁶⁰

A la luz de estos razonamientos, resulta evidente que la acción de inconstitucionalidad se identifica mas con el significado de procedimiento que con el de proceso, puesto que, en el trámite especial que estudiamos no se encuentra la causa y razón que justifica la existencia del proceso, a saber, la composición de un litigio.¹⁶¹

¹⁵⁷ GRAN DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Op. Cit.; pág. 1408.

¹⁵⁸ DE PINA, "Diccionario de Derecho", Op. Cit.; pág. 420.

¹⁵⁹ Loc. Cit.

¹⁶⁰ GÓMEZ LARA, Op. Cit.; pág. 290. "El proceso es, pues, un conjunto de procedimientos, entendidos éstos, como un conjunto de formas o maneras de actuar. Por lo anterior, la palabra procedimiento en el campo jurídico, no debe ni puede ser utilizada como sinónimo de proceso." Ibidem.; pág. 291.

¹⁶¹ "Esta es (en efecto) la causa y razón del proceso: lograr que las disputas entre los hombres se solucionen con la intervención de un tercero imparcial que, representando el interés del Estado, participe

Si observamos detenidamente el contenido de la acción de inconstitucionalidad, nos daremos cuenta de que en realidad estamos en presencia de un conjunto de formas o trámites (procedimiento) que tienden a mantener el orden constitucional, a través de la invalidación de normas jurídicas que sean contrarias al texto de la Ley Fundamental, para evitar en todo caso, que la aplicación futura de dichas normas lesione o vulnere algún interés en particular.

Así pues, si tomamos en cuenta el resultado de todos los razonamientos anteriores y lo combinamos con los conocimientos de los capítulos previos, tendremos que concluir que la acción de inconstitucionalidad puede ser definida como el medio o procedimiento de control constitucional, que tiene por objeto el plantear la contradicción existente entre una norma de carácter general (Ley o Tratado) y la Constitución Federal, para lograr en su caso, la invalidación de la norma combatida mediante una declaración general que tendrá efectos *erga omnes*.

3. CARACTERÍSTICAS

Una vez que hemos definido a las acciones en estudio como un medio de control constitucional o bien como un procedimiento de índole constitucional que tiende a la invalidación de normas inconstitucionales, procederemos a comentar brevemente las notas esenciales que las caracterizan y que las distinguen en particular.

de la creación de una norma individual que imponga justicia en la crisis afrontada." GOZAINI, Op. Cit.; pág. 157.

Tales características ya han sido estudiadas de alguna manera en el capítulo tercero de esta tesis al analizar su normatividad y su substanciación, pero ahora, trataremos de darle un enfoque académico que nos permita ubicar correctamente a las acciones de inconstitucionalidad desde el punto de vista doctrinal. Para tales efectos, nos apoyaremos principalmente en los comentarios que hemos vertido con anterioridad en el capítulo segundo, cuando hablamos de los medios de control constitucional.¹⁶²

Conforme a esas ideas, debemos considerar que las acciones de inconstitucionalidad como medio de control constitucional tiene las siguientes características:

a) Por Órgano Jurisdiccional. En atención a que se trata de un medio de control cuyo conocimiento y resolución corresponde únicamente a una autoridad judicial y mas concretamente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en forma exclusiva.

b) Por Vía de acción (Concentrado). Puesto que el control constitucional es directo y consiste en llevar al conocimiento del tribunal supremo (S.C.J.N.) la contradicción de una norma y la Constitución, en una única instancia especial y a través de un acto inicial que impulsa el desarrollo del trámite respectivo.

c) De Legitimación Limitada. Lo cual significa que la petición de inconstitucionalidad no corresponde a cualquier persona (física o jurídica) en general, sino que son ciertos grupos legislativos (Federales o Locales), ciertos Partidos Políticos y el Procurador General de la República, los únicos legitimados para entablar este procedimiento especial.

d) De Naturaleza Procedimental. Puesto que como ratificaremos mas a fondo en el siguiente apartado, pensamos que las acciones de inconstitucionalidad

¹⁶² Ver Supra Capítulo Segundo "Los Medios de Control", II. Formas de control.

deben ser consideradas como un procedimiento de índole constitucional y no como un proceso o juicio.

e) Abstracto. Porque se trata de un medio de control que busca tutelar el orden constitucional, sin que existan casos concretos de violación que afecten a alguien en particular. En ese sentido el control se dá para impedir que existan normas contradictorias con el texto fundamental, evitando así lesiones jurídicas a futuro.

f) General. Porque las resoluciones que se dictan en las acciones de inconstitucionalidad pueden tener efectos *erga omnes*. Esto significa que cuando la sentencia declara la invalidez de la norma combatida, la deja sin efecto jurídico alguno y por lo tanto no se puede aplicar a ningún sujeto de derecho.

g) De efectos futuros. En atención a que los efectos de la sentencia en que se declare la inconstitucionalidad de una norma, no afectarán las actuaciones o hechos realizados con anterioridad a la fecha de la resolución respectiva (Excepto en materia penal).

4. NATURALEZA JURÍDICA

De conformidad con lo que hemos analizado en este capítulo, pensamos que las acciones de inconstitucionalidad previstas en la fracción II del artículo 105 constitucional como medio tutelar de la supremacía de la Ley Fundamental, responden a la naturaleza jurídica de un control constitucional abstracto sobre leyes que se ejerce por órgano jurisdiccional concentrado, en vía de acción, que tiene efectos generales y futuros.

Se trata asimismo de un mecanismo de control que como estructura o forma legal, responde a la naturaleza jurídica de un *procedimiento* de índole

constitucional que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la iniciativa de ciertos órganos estatales o funcionarios públicos y con el propósito de plantear la contradicción entre una norma y la Constitución, para obtener en su caso, la invalidación de la norma combatida mediante una declaración general que tendrá efectos *erga omnes*.

Esto significa que en las acciones de inconstitucionalidad encontramos un conjunto de formalidades o trámites que se establecen como vía para que ciertos sujetos legitimados en especial, puedan acudir a nuestro Máximo Tribunal para solicitar que éste último revise alguna norma jurídica en particular y determine si subsiste en ella una contradicción con la Carta Magna que amerite su invalidación.

A contrario sensu, podemos decir que en las acciones de inconstitucionalidad no se ventila ningún proceso o juicio entre el órgano petionario y aquél a quien se atribuye la ley atacada, puesto que no existe un conflicto o controversia que implique un choque de intereses en particular o al menos una afectación concreta.

Para reforzar esta idea, nos conviene hacer notar que incluso ni la propia Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional emplea el término de proceso o juicio, ni tampoco el de demandado, en ninguno de los artículos que expresamente se aplican a las acciones de inconstitucionalidad (Arts. 1º a 9º y 59 a 73), a diferencia de las controversias constitucionales en las que sí se utilizan estas palabras en diversas disposiciones (V. gr. artículos 10, 20, 22, 24 y 26).

Finalmente y en estrecha relación con todo lo que hemos dicho anteriormente, nos parece necesario hacer una tercera consideración en torno a la naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad que se relaciona fuertemente con el concepto de "acción" que hemos analizado en este mismo capítulo.

En ese tema, nos resta decir que coincidimos con la opinión del ilustre constitucionalista Enrique Sánchez Bringas, en el sentido de que la acción que estudiamos debe ser considerada mas bien, como una petición de control de la validez normativa. El tratadista en concreto se expresa en los términos siguientes:

"En realidad (la acción de inconstitucionalidad), más que una acción en el sentido procesal del término constituye una petición de control de la validez normativa. Porque en esa instancia no se dan las condiciones jurisdiccionales; no hay parte actora ni demandada como sucede en el juicio de amparo. Es ciertamente una especie de consulta sobre la constitucionalidad de las normas generales que no puede hacer cualquier persona sino los legisladores federales, estatales y del Distrito Federal y el Procurador General de la República, circunstancias que hacen subsistir el problema derivado de la fórmula Otero en relación con la inconstitucionalidad de las normas generales."¹⁶³

5. DIFERENCIAS CON EL AMPARO CONTRA LEYES

Para redondear este pequeño estudio sobre acciones de inconstitucionalidad y previo a que finalicemos este capítulo con algunos comentarios en torno al tema de la declaración general de invalidez, trataremos de hacer una breve comparación entre el amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad para que así tengamos una mayor claridad en cuanto a las características especiales de éstas últimas.

Empezaremos diciendo que ambas figuras (Acciones de Inconstitucionalidad y Amparo contra leyes) coinciden en el hecho de ser medios de control

¹⁶³ SÁNCHEZ BRINGAS citado por ROJAS CABALLERO, Op. Cit.; pág. 9. En el mismo sentido GULBENKIAN citado por GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David; "Don Aulo Gelio Gulbenkian: Su opinión sobre el nuevo artículo 105 Constitucional y su Ley Reglamentaria". México, Revista Lex, 1996; pág. 8.

constitucional sobre leyes y de que en ambos casos, se trata de un control jurisdiccional en vía de acción.

No obstante, existen también algunas diferencias profundas que los distinguen y que nos llevan a considerar que el sistema de control mexicano ha sufrido una transformación importante. Por nuestra parte, reconocemos que no pretendemos agotar aquí todas las divergencias existentes entre las dos figuras, pero sí trataremos de enunciar las principales a continuación:

a) Una primera diferencia se encuentra en el órgano de control, puesto que si bien en ambos casos hablamos de autoridades judiciales, debe reconocerse que mientras el amparo contra leyes siempre se interpone ante Juez de Distrito, las acciones de inconstitucionalidad son del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno.

b) En cuanto al término que se otorga para combatir la ley respectiva, existe otra diferencia mas, ya que mientras en la acción de inconstitucionalidad se cuenta con treinta días naturales siguientes a la publicación de la norma en el correspondiente medio oficial, en el juicio de amparo contra leyes existen dos plazos distintos para ello: treinta días contados a partir de la entrada en vigor de los preceptos reclamados cuando se trate de leyes autoaplicativas o bien, quince días cuando se trate de leyes que requieran un primer acto de aplicación.

c) También existe una diferencia en lo que se refiere a la legitimación para iniciar el trámite respectivo, puesto que mientras el amparo contra leyes puede ser promovido por cualquier gobernado, las acciones de inconstitucionalidad sólo pueden ser intentadas por Órganos Legislativos minoritarios, Partidos Políticos con registro federal o estatal o por el Procurador General de la República.

d) Otra diferencia muy importante entre las dos figuras se ubica en el objeto, en atención a que, por un lado, el juicio de amparo es procedente para combatir leyes, tratados internacionales y reglamentos en general; mientras que por el otro, las acciones de inconstitucionalidad sólo proceden en contra de leyes *stricto sensu* y tratados internacionales.

e) Una diferencia fundamental se encuentra en la naturaleza jurídica de ambas figuras, puesto que mientras el amparo es un verdadero proceso o juicio en donde se substancia una auténtica controversia que se suscita entre el agraviado y la autoridad responsable; en las acciones de inconstitucionalidad sólo hablamos de un procedimiento que provoca un análisis o estudio sobre la inconstitucionalidad de una norma y en donde no existe una verdadera contienda entre el órgano peticionario y aquél a quien se atribuye la norma combatida.

f) En las acciones de inconstitucionalidad existe un control constitucional abstracto sobre leyes (Ausencia de afectación concreta), en tanto que el juicio de amparo solamente resulta procedente ante la existencia de un agravio personal y directo.

g) Finalmente, mientras que en el juicio de amparo impera el principio de la relatividad de los efectos de la sentencia (Control especial), en las acciones de inconstitucionalidad existe la posibilidad de invalidar las normas inconstitucionales con una declaración que tendrá efectos *erga omnes* (Control general).

6. DECLARACIÓN GENERAL DE INVALIDEZ

Para finalizar este capítulo, abordaremos brevemente el tema de la declaración general de invalidez que representa desde nuestro punto de vista, la característica mas novedosa que se inserta en las acciones de

inconstitucionalidad y tal vez, la diferencia mas clara que las distingue del amparo contra leyes.

Como se sabe hasta antes de la reforma de 1994, persistía en nuestro país la idea de que cuando se encontrara una ley que fuera contraria al texto de la Constitución, la autoridad de amparo como órgano de control constitucional sólo debería estar facultada para desaplicar la ley en el caso concreto. Esto implicaba que las sentencias dictadas en amparo sólo tuvieran efectos relativos y que por lo tanto, sólo aprovecharan al quejoso que había reclamado la ley en particular. A este principio centenario que ha sido aplicado durante tantos años, se le conoce comúnmente como la "fórmula de Otero".

Los defensores de este principio esgrimen como argumento esencial para su conservación, el hecho de que con el otorgamiento al Poder Judicial de facultades para invalidar las disposiciones generales, se propiciaría la supremacía de un poder sobre otro, provocando a su vez un enfrentamiento entre Poderes que pondría en riesgo la estabilidad nacional.

Al respecto pensamos que existe un enfoque incorrecto del problema, puesto que si se otorga la facultad mencionada al Poder Judicial, en realidad la supremacía o jerarquía que se genera no corresponde en ese caso a un poder sobre otro, sino de la Constitución sobre todos los poderes, para lo cual es necesario que uno de esos poderes tenga la facultad de asegurar el pleno respeto a la propia Ley Fundamental.¹⁶⁴

De esta manera con la reforma de 1994, el legislador mexicano consideró conveniente introducir la declaración general de invalidez pero no por la lógica de la acción de amparo (En la cual se mantiene la relatividad de los efectos de la sentencia), sino por un procedimiento diverso que permite defender en abstracto la pureza del orden constitucional. Se intentó pues, establecer un

¹⁶⁴ Cfr. CASTRO, "Hacia el Amparo...", Op. Cit.; pág. 17.

control constitucional sobre leyes que busca evitar la existencia de normas inconstitucionales y proteger en forma indirecta, a toda persona que resulte favorecida con la invalidación general de tales normas.

Asimismo y de acuerdo con las diversas opiniones doctrinales¹⁶⁵ que hemos ido expresamos a lo largo de este trabajo, pensamos que con la inserción de las acciones de inconstitucionalidad se reconoce y se adopta en nuestro sistema la tendencia internacional de contar con algún instrumento que permita la invalidación general de normas inconstitucionales y opinamos que, aunque desde cierto punto de vista la medida no es del todo eficaz¹⁶⁶, sí podemos considerarla al menos como un pequeño avance dentro de la evolución que paulatinamente sufre nuestro sistema de control de constitucional.¹⁶⁷

Para sostener la idea anterior, nos acogemos primordialmente al razonamiento de que el acto ejecutivo y el judicial son esencialmente distintos al acto legislativo y que por lo tanto, su control constitucional exige un procedimiento distinto y un efecto también diverso.

Debe tomarse en cuenta pues, que el acto ejecutivo y el judicial por ser de carácter obligatorio para el caso concreto, tan sólo afectan a una sola persona

¹⁶⁵ Como la opinión del maestro Fix-Zamudio, quien proponía un sistema mixto en los términos siguientes: "No resulta aconsejable un criterio radical debido a la tradición centenaria en favor de la desaparición con efectos particulares de la sentencia de inconstitucionalidad, pero podría ensayarse un sistema intermedio como el de la provincia de Río Negro, o la imperante durante algún tiempo en la República de Cuba que, llevada a nuestro ordenamiento, implicaría el establecimiento de la pérdida de eficacia de la ley impugnada..." FIX-ZAMUDIO, "Ensayos sobre el Derecho...", Op. Cit.; pág. 195.

¹⁶⁶ Como apunta el maestro Burgoa Orihuela, quien se expresa en los siguientes términos: "La legitimación que se manifiesta en las disposiciones transcritas (Art. 105 fr. II constitucional) adolece de varias deficiencias que provocan la ineficacia de las mencionadas acciones de inconstitucionalidad por las razones que a continuación exponemos. En la realidad política de México difícilmente se lograría completar el porcentaje humano al que aluden tales disposiciones en vista del predominio de los miembros del Partido Revolucionario Institucional en los cuerpos legislativos aludidos... (en tanto que, en el caso del Procurador General) por depender directamente del Presidente de la República, no se atrevería nunca, salvo que su superior jerárquico lo ordene, a ejercitar la aludida acción..." BURGOA, "El Juicio...", Op. Cit.; pág. 249.

¹⁶⁷ En ese sentido opina Soberanes Fernández, para quien la acción de inconstitucionalidad representa "...un positivo avance para México en materia de justicia constitucional... (aunque sea) criticable que se haya dado la legitimidad procesal para interponer la misma a un grupo tan reducido de personas..." citado por ROJAS CABALLERO, Op. Cit.; pág. 9.

o a un número reducido de éstas a las que está dirigido particularmente¹⁶⁸. Ante esa naturaleza individualizada y específica, cabe concluir que ambos actos se encuentran regidos de forma natural por un principio de relatividad tal y como el que se aplica en los efectos de las sentencias de amparo.

A diferencia de la ley, la cual es por esencia un acto diferente y cuyas características esenciales son precisamente la generalidad¹⁶⁹ y la abstracción¹⁷⁰. Esto implica lógicamente que el acto legislativo responde a una naturaleza profundamente distinta a las de los actos anteriores, puesto que las disposiciones jurídicas obligatorias están dirigidas a todos los gobernados en general y se aplican efectivamente a todas aquellas personas que se ubican dentro de la hipótesis normativa.

Conforma a esto, se colige que en realidad no es congruente admitir la posibilidad de que el principio de relatividad que rige al acto administrativo y judicial, se aplique de igual forma a los actos legislativos en atención a que dicha aplicación sería radicalmente contraria a la naturaleza y esencia de la ley; y por lo tanto, parece lógico que nuestro país haya adoptado finalmente la existencia de un sistema mixto, que propicie en ciertos casos la invalidación general de una ley inconstitucional y que en otros, nos permita la desaplicación de una norma en beneficio de un demandante concreto.

¹⁶⁸ "En otras palabras: cuando se produce el acto administrativo o el judicial la autoridad competente niega, reconoce o modula un derecho particular, en virtud de que su facultad soberana de aplicar las normas legales a un fenómeno concreto del cual toma conocimiento, o que se le somete a su jurisdicción por parte interesada, que aun cuando puede crear un precedente para casos futuros similares que pudieren llegar al conocimiento de esa misma autoridad o de otra de su mismo nivel, siempre produce perjuicios o beneficios solamente en relación con la persona o personas implicadas en el área particular que contempla, o pretende activar la autoridad administrativa o judicial que dicta un mandato." CASTRO, "Hacia el Amparo...", Op. Cit.; pág. 15

¹⁶⁹ La generalidad de la ley "...se refiere a que en el supuesto jurídico de la norma legal no se determina individualmente al sujeto a quien se le imputarán las consecuencias jurídicas que esa norma establece y que dichas consecuencias se deberán aplicar a cualquier persona que actualice los supuestos previstos." GAXIOLA MORAILA citado por CASTRO, "El Artículo 105...", Op. Cit.; pág. 33.

¹⁷⁰ "Si la generalidad se caracteriza por la indeterminación subjetiva, la abstracción se refiere a la indeterminación objetiva, es decir, la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de su supuesto normativo, sin excluir individualmente a ninguno, y la disposición que contiene no pierde su vigencia por haberse aplicado a uno o más casos previstos y determinados, sino que sobrevive hasta que es derogada mediante un procedimiento igual al de su creación o por una norma jerárquica superior." Loc. Cit.

A mayor abundamiento, nos parece que si no se acepta este razonamiento resulta muy difícil explicar algunas irregularidades que se generan con un sistema en donde únicamente se autorice la desaplicación de leyes, como el que teníamos con el amparo hasta antes de la reforma de 1994.

Conforme a ese sistema, no existía propiamente un control constitucional de leyes en general, sino simplemente un sistema de protección individual que permitía desaplicar leyes inconstitucionales en casos concretos.

Ante este panorama, resulta claro entender que la desaplicación como sistema beneficia en efecto a unos cuantos, pero no respeta totalmente el principio de generalidad de la ley y produce una situación de notoria injusticia para todo aquél que no tenga posibilidades de promover el amparo.

En ese orden de ideas, debe hacerse notar que con la relatividad de los efectos en las sentencias de amparo se genera colateralmente la existencia de leyes especiales o privativas, las cuales están prohibidas de conformidad con el artículo 13 de la Constitución Federal.

Bajo esa perspectiva tendríamos que aceptar entonces, la conformación de un sistema jurídico constitucional en donde pueden existir leyes inconstitucionales obligatorias y en donde existe por ende, un trato injusto y desigual de los hombres frente a la ley, la cual incluso no es general ni abstracta en atención a que es obligatoria para algunos y no obligatoria para otros.¹⁷¹

¹⁷¹ "Cuando se utiliza exclusivamente el principio de desaplicación de la ley inconstitucional... se crea una situación de injusticia muy evidente... (puesto que) los destinatarios de las disposiciones inconstitucionales se dividen en dos sectores: por una parte los que tuvieron la oportunidad de contar con el asesoramiento de abogados que plantearon correctamente la cuestión de inconstitucionalidad... (y que por lo tanto) no están obligados a cumplir las disposiciones contrarias a la ley suprema; y por el contrario existe un segundo grupo formado por aquellos gobernados menos afortunados que los primeros... que por ignorancia o carencia de medios económicos... (no impugnan) las disposiciones inconstitucionales que por lo tanto están obligados a cumplir, con lo cual se viola uno de los principios esenciales del sistema democrático de organización político-social, o sea, el de la igualdad de los gobernados ante la ley." FIX-ZAMUDIO, "Latinoamérica...", Op. Cit.; pág. 368.

Por otro lado, existe también con la desaplicación de leyes un problema de tipo práctico, relativo a que si una ley inconstitucional debe ser combatida por cada persona en particular, se genera una mayor carga de trabajo que tiene que soportar el órgano de control constitucional, lo cual se traduce tarde o temprano, en una falta de eficiencia en las resoluciones o bien en la imposibilidad de atender prontamente la totalidad de asuntos que se presentan.

También en este problema se observan los beneficios que puede producir la declaración general de invalidez, puesto que con ella, se podría resolver la totalidad de asuntos presentes y futuros que se pudieran presentar en relación con una misma ley inconstitucional.

Por todo lo anterior, reiteramos nuestra opinión en el sentido de que la declaración general de invalidez es un elemento que contribuye al avance de nuestro sistema de control constitucional sobre leyes, puesto que con su previsión dentro de las acciones de inconstitucionalidad se pretende una mejor tutela de la Constitución y una mas completa preservación del orden constitucional en general.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Con la inserción de las acciones de inconstitucionalidad en el Derecho Mexicano, se estableció un nuevo medio que modifica sustancialmente al sistema de control constitucional de leyes que existe en nuestro país, puesto que ahora, no sólo es posible solicitar la desaplicación de leyes en casos concretos a través del juicio de amparo (Control especial), sino que se prevé además con las acciones de inconstitucionalidad, otro medio de control que puede generar la invalidez de una norma inconstitucional con efectos generales (Control general).

SEGUNDA.- Mediante la creación de las acciones de inconstitucionalidad, el legislador mexicano buscó mejorar el control constitucional sobre leyes y procurar una mejor protección del orden constitucional en general, para tratar de compensar de alguna manera, la tutela individualista y particular que genera el amparo y los efectos relativos de sus sentencias.

TERCERA.- Las acciones de inconstitucionalidad, son un medio de control constitucional sobre leyes que es promovido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por Órganos Legislativos minoritarios, Partidos Políticos con registro federal o estatal y por el Procurador General de la República; con el objeto de plantear la posible contradicción entre una ley *stricto sensu* (Acto formal y materialmente legislativo) o un tratado internacional y la Constitución Federal, para lograr en su caso, la invalidación de la norma combatida mediante una declaración general que tendrá efectos *erga omnes*.

CUARTA.- No es posible plantear mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, la contradicción entre un reglamento y algún precepto de la Constitución Federal, puesto que, si bien conforme al texto del primer párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, los reglamentos quedarían comprendidos dentro del concepto "normas de carácter general"; es necesario

considerar que por virtud de una interpretación integral de la citada fracción II, se puede inferir que el legislador mexicano limitó dicho concepto mediante la vinculación que hizo en forma posterior y específica en los incisos respectivos, entre los sujetos legitimados y los actos que en particular pueden impugnar; resultando así como únicos actos combatibles, los actos formal y materialmente legislativos (*leyes stricto sensu*) y los tratados internacionales.

QUINTA.- Desde el punto de vista doctrinal, las acciones de inconstitucionalidad como instrumento protector de la Ley Suprema, pueden ser consideradas como un medio de control constitucional abstracto sobre leyes, que se ejerce por órgano jurisdiccional concentrado, en vía de acción, con efectos generales y futuros, y que no puede ser empleado por cualquier gobernado en particular, sino sólo por los sujetos específicamente legitimados.

SEXTA.- Las acciones de inconstitucionalidad responden a la naturaleza jurídica de un procedimiento de índole constitucional, en atención a que en él, no se ventila una auténtica controversia entre partes y no se persigue como finalidad esencial la composición de un litigio.

SÉPTIMA.- Resulta incorrecto utilizar el concepto de acción o acciones para referirnos al procedimiento especial que se regula en la fracción II del artículo 105 constitucional, puesto que sus características y propósitos no responden a la naturaleza jurídica de la acción en su sentido procesal. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad debe ser entendida más bien, como una petición de control de la validez normativa, que hacen ciertos órganos estatales o funcionarios públicos para provocar un análisis o estudio sobre la inconstitucionalidad de una norma.

OCTAVA.- La declaración general de invalidez que deje sin efectos a una norma inconstitucional puede contenerse en el pronunciamiento que haga la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una sola ejecutoria, con la única

condición de que la decisión haya sido tomada por los votos de cuando menos ocho ministros. En todo caso, la declaración respectiva comenzará a surtir efectos a partir de la fecha que la propia Corte determine en la resolución y sin que se produzcan efectos retroactivos (salvo en materia penal).

NOVENA.- Con la posibilidad de dictar declaraciones generales de invalidez se logra cuando menos un pequeño avance del sistema de control constitucional mexicano, puesto que así, se evita de alguna manera, la existencia de normas inconstitucionales obligatorias y se protege mejor a todos aquellos gobernados que por cualquier causa no están en posición para protegerse individualmente con el juicio de amparo.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1995.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *El Juicio de Amparo*. México, Ed. Porrúa, 1995.

CASTRO, Juventino V.; *El Artículo 105 Constitucional*. México, Ed. Porrúa, 1997.

CASTRO, Juventino V., *Hacia el Amparo evolucionado*. México, Ed. Porrúa, 1997.

CASTRO, Juventino V ; *El Sistema del Derecho de Amparo*. México, Ed. Porrúa, 1992.

CORTES FIGUEROA, Carlos; *En torno a la Teoría General del Proceso*. México, Ed. Cárdenas, 1994.

CHAVEZ CASTILLO, Raúl; *Juicio de Amparo*. México, Ed. Harla, 1994.

DE LEON ARMENTA, Ponce; *Compendio de Legislación Comentada del Poder Judicial*. México, Ed. Porrúa, 1997.

DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José; *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. México, Ed. Porrúa.

FIX-ZAMUDIO, Héctor; *Estudio sobre la Jurisdicción Constitucional Mexicana*. México, Ed. Imprenta Universitaria, 1961.

FIX-ZAMUDIO, Héctor; *las Garantías Constitucionales en el Derecho Mexicano.* México, Ed. Anuario Jurídico, 1976-1977.

FIX-ZAMUDIO, Héctor; *Venticinco Años de Evolución de la Justicia Constitucional, 1940-1965.* México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., 1968.

FIX-ZAMUDIO, Héctor; *Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos.* México, Ed. USUAL, 1988.

FIX-ZAMUDIO, Héctor; *Ensayos sobre el Juicio de Amparo.* México, Ed. U.N.A.M., 1993.

GHIGLIANI, Alejandro E., *Del Control Jurisdiccional de Constitucionalidad.* Buenos Aires, Ed. Roque, 1952.

GOMEZ LARA, Cipriano; *Teoría General del Proceso.* México, Ed. Harla, 1990.

GOZAINI, Osvaldo Alfredo; *El Derecho Procesal Constitucional y los Derechos Humanos.* México, Ed. UNAM.

HERRERA Y LASSO, Manuel; *Estudios Constitucionales.* México, 1964.

LARA PONTE, Rodolfo; *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano.* México, Ed. Porrúa, 1997.

MUÑOZ, Luis; *Comentarios a las Constituciones Políticas de Iberoamérica.* Tomo I. México, Ed. E.J.H.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis; *Compendio de Legislación Comentada del Poder Judicial Federal.* México, Ed. Porrúa, 1997.

RANGEL Y VAZQUEZ, Manuel; *El Control de la Constitucionalidad de las Leyes y el Juicio de Amparo de Garantías en el Estado Federal.* México, Ed. Cultura, 1952.

TENA RAMÍREZ, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano.* México, Ed. Porrúa, 1981.

VAZQUEZ DEL MERCADO, Oscar; *El Control de la Constitucionalidad de la Ley. Estudio de Derecho Comparado.* México, Ed. Porrúa, 1978.

HEMEROGRAFÍA GENERAL

ARTEAGA NAVA, Elisur; *Algunas notas en torno a la controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad.* México, Revista Responsa, 1996.

DELGADO MOYA, Rubén; *Ley de Amparo Comentada Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Jurisprudencia y tesis relacionadas.* México, Ed. Sista, 1997.

GONGORA PIMENTEL, Genaro David; *Don Aulo Gelio Gulberkian: Su opinión sobre el nuevo Artículo 105 Constitucional y su Ley Reglamentaria.* México, Revista Lex, 1996.

ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto; *Las Acciones de Inconstitucionalidad como un mecanismo de Control Constitucional.* México, Ed. Revista Responsa, 1996.

SOBERANES FERNANDEZ, José Luis; *La Reforma Judicial de 1994.* Crónica Legislativa, Órgano de Difusión de la LVI legislatura de la Cámara de Diputados, año IV, México, Ed. Nueva Época, Número 2, abril-mayo de 1995.

OTROS DOCUMENTOS

DE PINA, Rafael; *Diccionario de Derecho.* México, Ed. Porrúa, 1993.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA; Real Academia de la Lengua Española. Edición XVII. Madrid- España, 1947.

GRAN DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA; España, Ed. Larousse, 1998.

ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Amparo

Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación