



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**“TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD”**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**CLAUDIA GRANADOS CERVANTES**



ASESORA: LIC. CLAUDIA LETICIA ORTEGA MEDINA

México, D. F.

2005.



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.

*A Dios:*

*Por todas las bendiciones que he recibido en mi vida.  
Gracias por estar aquí siempre.*

*A Remedios:*

*Por tu amor, dedicación, regaños y cuidados que siempre me das. Te dedico este trabajo que es lo más importante en mi vida. Gracias mamá, te quiero mucho.*

*A José:*

*Que a pesar de la distancia siempre estás al pendiente, te dedico este trabajo por el esfuerzo que realizas día con día para lograr grandes cosas como éstas. Gracias papá, te quiero mucho.*

*A mi cómplice Montce:*

*No tengo palabras para agradecerte todo lo que has hecho por mí. Gracias por estar siempre conmigo, por tu amor y por lo feliz que siempre me haces. Que esto te sirva para algo. Te quiero mucho hermanita.*

*A Camila:*

*Que siempre está esperándome cuando llego a casa.*

*A Paco:*

*Por los momentos felices, por los sacrificios y por tu amor.*

*A mi asesora la Lic. Claudia Leticia Ortega Medina:*

*Por regalarme parte de su tiempo y sus conocimientos, ya que su ayuda fue de gran utilidad en el desarrollo de este trabajo.*

*A todos los Profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México que fueron parte de mi formación.*

*A ti abuela:*

*Que te fuiste antes de lo esperado, por tu gran cariño que me diste en momentos difíciles y tus sabios consejos. Te extraño.*

*Y a ti, IMS:*

*Que aunque ya no estés aquí, fuiste el causante de todo esto.*

*En nuestros locos intentos  
renunciamos a lo que somos  
por lo que esperamos ser.*

**Shakespeare**

*Amo a los que sueñan con imposibles.*

**Goethe**

# TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

INTRODUCCIÓN	I
--------------	---

## CAPÍTULO 1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1. La Constitución	1
1.1.1. El principio de supremacía constitucional	6
1.1.2. Jerarquía de leyes	9
1.2. Control constitucional	19
1.2.1. Sistemas de control constitucional	25
1.2.2. Medios de control constitucional en México	33

## CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES DEL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

2.1. Constitución Federal de 1824	49
2.2. Leyes constitucionales de la República Mexicana de 1836	52
2.3. Constitución Política del Estado de Yucatán de 1841	56
2.4. Bases Orgánicas de 1843	59
2.5. Acta de Reformas de 1847	62
2.6. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	66

2.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	70
2.7.1. Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.	73
2.7.2. Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996	80

### CAPÍTULO 3. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO

3.1. Estados Unidos de América	84
3.2. Austria	91
3.3. Alemania	96
3.4. Francia	101
3.5. España	106
3.6. América Latina	113

### CAPÍTULO 4. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

4.1. Definición	130
4.2. Legislación aplicable	136

4.3. Competencia	139
4.4. Objeto	141
4.5. Procedencia	150
4.6. Improcedencia de la acción	155
4.7. Sobreseimiento	162
4.8. Partes en el procedimiento	164
4.8.1. Órganos legitimados para promover	165
4.8.2. Órganos demandados	179
4.8.3. Terceros interesados	185
4.9. Plazo para interponer la acción	187
4.10. Principios fundamentales	195
4.11. Substanciación del Juicio	199
4. 11.1. Demanda	205
4. 11.2. Auto Admisorio	213
4. 11.3. Notificación a las partes	214
4. 11.4. Informe	219
4. 11.5. Opinión del Procurador General de la República	221
4. 11.6. Alegatos	223
4. 11.7. Incidentes	224
4. 11.8. Recursos	226
4. 11.9. Sentencia	228
4.11.10. Voto Particular	246

## CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

5.1. Acción de Inconstitucionalidad 10/2000	249
5.2. Acción de Inconstitucionalidad 12/2001	280
5.3. Acción de inconstitucionalidad 9/2003	303
CONCLUSIONES	325
BIBLIOGRAFÍA	346

## INTRODUCCIÓN

En diciembre de 1994 el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León presentó una iniciativa de reformas a la Constitución Política con el objeto de fortalecer al Poder Judicial de la Federación y darle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el carácter de *órgano constitucional*, al cumplir la tarea de vigilar que la Federación, los Estados y los Municipios actúen de acuerdo a lo previsto por nuestra Constitución.

Lo más trascendente de esta iniciativa de reformas, fue la incorporación de un medio de control constitucional al que se le denominó *acción de inconstitucionalidad*, el cual se tradujo en un proceso en que se puedan impugnar aquellas leyes y tratados internacionales que se estimen contrarios a la Constitución, estando legitimados para ello, un porcentaje de los integrantes de las Cámara de Diputados y/o Senadores del Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales o la Asamblea de Representantes de Distrito Federal (hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal), o el Procurador General de la República.

Estas acciones, brindaron la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las normas con efectos generales, lo que fue una innovación en nuestro orden jurídico, debido a que esto podría dar como resultado su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre los actos del poder público y haciéndose efectivo el principio de supremacía constitucional.

El objetivo principal de esta tesis consiste en un estudio amplio de la teoría y práctica de las acciones de inconstitucionalidad, en virtud de que no ha sido un tema muy abordado por los estudiosos del Derecho, y lo estudiado solamente se refiere a cuestiones teóricas, de ahí la idea de incorporar asuntos prácticos a este trabajo de investigación.

El desarrollo de esta tesis será abarcado en cinco capítulos de la siguiente manera:

I. En el primer capítulo analizaremos diferentes nociones del concepto de Constitución; el principio de la supremacía constitucional y la jerarquía de leyes.

Posteriormente analizaremos la defensa constitucional, los medios de control constitucional y los medios de control establecidos en nuestra Constitución Política.

II. En el segundo capítulo, haremos referencia a los principales antecedentes de los medios de control constitucional en México. Se realizará un estudio de las Constituciones que han regido a nuestro país a lo largo de su historia y posteriormente las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que se refieren a los tres medios de control constitucional más importantes, siendo éstos, el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, incluyendo la reforma constitucional de 1996 que incorpora la materia electoral a las acciones de inconstitucionalidad.

III. En el tercer capítulo se hará una reseña del control constitucional de las leyes en el derecho comparado, mencionando las legislaciones de los Estados Unidos de América, Austria, Alemania, Francia, España y por último la de algunos países de América Latina.

IV. En el cuarto capítulo se hablará concretamente de la acción de inconstitucionalidad, comenzando por definir a la figura en estudio, la legislación aplicable, competencia del órgano conocedor de estos juicios, su objeto, procedencia e improcedencia de la acción, el sobreseimiento, los sujetos que intervienen, los plazos para su interposición, los principios fundamentales de las acciones de inconstitucionalidad, la substanciación del juicio y los efectos de las sentencias que se dicten al respecto.

V. El quinto capítulo se enfocará al análisis de casos prácticos que contienen tres supuestos diferentes en cuanto a su resolución, es decir, uno que desestima la acción, otra en que se sobresee el juicio por encontrarse una causal de improcedencia y por último uno en donde se declara la invalidez de la norma impugnada.

Todo lo anterior es con el propósito firme de que este estudio sea un punto de partida para investigaciones jurídicas posteriores.

# CAPÍTULO 1

## CONCEPTOS FUNDAMENTALES

### 1.1. La Constitución

A través de la historia, el hombre se ha ido percatando de la necesidad de tener reglas de conducta indispensables para regular diversos aspectos de su vida, no sólo para vivir en comunidad, sino también para tener un control de sus relaciones, lo que lo impulsó a realizar una recopilación de leyes para lo cual, se organizó y empezó a emitir documentos que se adaptaran a las necesidades y situaciones de su vida.

Con el transcurso del tiempo, fueron apareciendo recopilaciones de leyes, así como ejemplo, tenemos que en Grecia existía la *politeia*, la cual comprendía el régimen político de la *polis*, así como la Constitución de Atenas, realizada por Aristóteles, que describía la forma y estructura del gobierno, su administración y distribución de la población.

En Roma existieron las “Constituciones Imperiales” que eran equiparadas a una ley; en Inglaterra durante los siglos XI, XII y XIII, se reconocían los derechos de los ciudadanos a través de Cartas, siendo la primera de ellas la “Carta Magna” realizada en el año de 1215. También, durante la Edad Media, es utilizada la palabra Constitución para referirse a los pactos celebrados entre el rey y sus súbditos.

Posteriormente, en Inglaterra existía el *Agreement of the People* de 1647 y el *Instrument of Government* de 1653, que dieron origen a un Instrumento de Gobierno, que ha sido considerado como la primera Constitución escrita en sentido moderno.<sup>1</sup>

Como antecedentes más actuales de la historia de las Constituciones escritas, tenemos a la Constitución Norteamericana de 1787, considerada la más antigua de las leyes fundamentales; y en Francia, la Declaración del Hombre y del Ciudadano de 1789, que sirvió de base para muchas declaraciones y Constituciones posteriores.

Así, en el Estado contemporáneo, se presentó la tendencia de consagrar en un solo documento, reglas jurídicas para definir el orden normativo, la organización del Estado y los fenómenos políticos de la sociedad.

Asentado lo anterior, enseguida nos referiremos al significado de la palabra Constitución, el cual puede ser estudiado desde el punto de vista sociológico, económico, político, jurídico, entre otros.

Es en Roma, donde por primera vez se hizo referencia a la palabra *Constitución*, que proviene de la palabra latina *constitutio (onis)* que deriva del verbo *constituere* que significa poner, colocar, levantar, construir, fundar, y del verbo *statuere* que viene de *status* que significa acto de estar en pie, situación de lo que

---

<sup>1</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Editorial Porrúa, México, 1999. p. 48

está quieto o en reposo, postura, actitud, estado, situación. También se referían a la *constitutum*, que se refiere a convención, acuerdo o pacto.<sup>2</sup>

Para Hans Kelsen, el estudio de la Constitución tiene dos sentidos: 1. *material* y 2. *formal*; la Constitución en sentido *material*, se refiere a que está formada por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y la creación leyes, los órganos superiores del Estado y sus competencias, la relación de los hombres con el poder estatal y los derechos fundamentales del hombre. Y en sentido *formal*, la Constitución se concibe como un documento solemne, como un conjunto de normas jurídicas que solamente pueden modificarse mediante el acatamiento de prescripciones especiales, cuyo objeto es hacer más difícil la modificación de las normas contenidas en ella.<sup>3</sup>

Jorge Carpizo, también se refiere al estudio de la Constitución desde dos puntos de vista: material y formal; “i) la *Constitución material* que contiene una serie de derechos que el hombre puede oponer al Estado y la organización, atribuciones y competencia de éste, y ii) la *Constitución formal*: que implica que las normas constitucionales, las normas que se encuentran en el folleto, sólo se modifican o se pueden crear a través de un procedimiento y un órgano especial.”<sup>4</sup>

Como podemos observar, tanto Hans Kelsen como Jorge Carpizo se refieren al estudio de la Constitución desde dos puntos de vista: formal y material, en donde,

---

<sup>2</sup> Cfr. TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, 3ª edición, UNAM, México, 1989. pp. 40-41

<sup>3</sup> Cfr. KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, Editorial Editora Nacional, México, 1972. pp. 329-330

<sup>4</sup> CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996. p.43

el sentido material se refiere a las reglas de conducta tendientes a la organización de los individuos con el Estado, sus relaciones, los poderes organizativos así como los derechos fundamentales de los individuos; mientras que la Constitución en sentido formal es aquella que se refiere a que las normas están contenidas en un documento, no pudiendo ser modificadas, salvo por un procedimiento previsto en la misma y por un órgano especial también creado en la Constitución.

Para Enrique Sánchez Bringas la Constitución “es la norma constituyente, reguladora de la validez del sistema jurídico y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad.”<sup>5</sup>

Efraín Polo Bernal resalta lo siguiente: “...la palabra Constitución tiene, entre otras, dos grandes acepciones: Constitución es sinónimo de realidad y quiere decir, la manera concreta de ser de una realidad estatal, en este sentido se ha dicho que ‘todo Estado tiene o es una Constitución’. Pero, además, Constitución significa, y esto es necesario enfatizar, la ‘norma jurídica fundamental’ y comprende los principios básicos de la estructura del Estado y de las relaciones de éste con los particulares, y que son base de lo que se conoce con el nombre de Estado de Derecho, cuya esencia radica en la subordinación del poder al derecho. Un Estado construido sobre los cimientos del respeto a los derechos del hombre y la división de poderes.”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001. p. 132

<sup>6</sup> POLO BERNAL, Efraín, *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1985. p. 11

En el sentido de unificar una infinidad de definiciones de la palabra Constitución, nos referiremos al concepto de Constitución brindado por Ignacio Burgoa Orihuela, quien precisa que el constitucionalismo moderno ha evolucionado tanto, que es imposible elaborar un concepto unitario y unívoco de esta palabra, por lo que se aventura señalando que la Constitución “es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno, b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados.”<sup>7</sup>

De todo lo anterior, concluimos lo siguiente:

La Constitución es la norma suprema de un Estado, comprendida en un documento que dicta la forma de su organización, sus reglas y principios a los que debe sujetarse. Tiene el carácter de ser fundamental para todo sistema jurídico debido a que en ella se establecen los derechos y obligaciones de los gobernados y gobernantes.

---

<sup>7</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999. pp. 327-328

### 1.1.1. El Principio de Supremacía Constitucional

Al ser la Constitución el documento en el cual se establece los derechos de las personas y la organización de un Estado, fue necesario incorporarle la característica de superioridad, ya que como se dijo, ésta determina las competencias de los órganos y consecuentemente, es superior a las disposiciones y mandatos realizados por los poderes públicos; es la base de organización de su estructura jurídica.

La Constitución es la principal norma que sirve como un elemento de referencia de todo ordenamiento jurídico existente en cualquier Estado. Al ser suprema, *constituye*, pero para que esto suceda, requiere que todo le esté subordinado y estructurado de acuerdo a sus disposiciones generales, nada puede estar contra esas disposiciones, ya que serían nulas; las autoridades solamente pueden hacer lo que en ella, se disponga.

El principio de supremacía constitucional fue conocido desde los griegos, pero sus alcances fueron definidos en el caso *Marbury vs. Madison* en Estados Unidos de Norteamérica, en donde el juez declaró:

“... La Constitución es, o bien una ley suprema, inmodificable por medios ordinarios, o está en el mismo nivel que los actos legislativos ordinarios, y como las otras leyes es modificable cuando la legislatura quiera modificarla. Si la primera parte de la alternativa es exacta, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es una ley; si la segunda parte es exacta, entonces las Constituciones escritas son tentativas absurdas por parte del pueblo para limitar un poder que en su propia naturaleza es ilimitable. Evidentemente, todos los que han elaborado Constituciones escritas las consideraron

como la ley fundamental y suprema de la nación, y consecuentemente la teoría de cada uno de tales gobiernos debe ser la de que un acto de la legislatura repugnante a la Constitución, es inválido.”<sup>8</sup>

La palabra *supremacía* “significa lo que está por encima, lo que se encuentra en la cúspide de todo un sistema. En un sistema jurídico, la supremacía constitucional significa que la Constitución es la norma que denominamos fundamental, que está en la cúspide o por encima de las demás normas jurídicas.”<sup>9</sup>

En casi todos los ordenamientos internacionales escritos, se establece que la Constitución es la norma suprema, la norma de mayor jerarquía, por lo que una norma que la contradiga no puede ser aplicada.

José Gamas Torruco expresa que “toda norma jurídica tiene validez y obligatoriedad si se funda en normas superiores”.<sup>10</sup> Es decir, este fundamento no se refiere a la estructura de las normas, sino más bien al contenido establecido por la norma superior y que la inferior no puede contradecir.

La Constitución es la expresión normativa de las decisiones fundamentales de un Estado, así como la base de su estructura jurídica. La Constitución debe salvaguardarse frente a los órganos estatales que en ella misma crearon, por lo tanto, la supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento *cúspide* de todo el régimen jurídico de Estado, situación que la convierte en el índice de

---

<sup>8</sup> CARPIZO, Jorge, op. cit. p.296

<sup>9</sup> QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002. p.97

<sup>10</sup> GAMAS TORRUCO, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2001. p. 115

*validez formal* de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto a que ninguna de ellas debe oponerse, violar o apartarse de las disposiciones constitucionales”<sup>11</sup>

Consecuentemente, la supremacía constitucional es un principio fundamental en todo régimen jurídico; solamente la Constitución es suprema; los poderes públicos y ordenamientos secundarios están subordinados a ella. Los actos realizados fuera de lo dispuesto por la Constitución son nulos e inválidos.

Elisur Arteaga Nava señala que el principio de supremacía constitucional en el sistema jurídico mexicano se encuentra expresamente en la Constitución Política en el enunciado del artículo 40, en el que se dispone que ésta es una *ley fundamental*.<sup>12</sup>

Además de este artículo, el artículo 133 de nuestra Carta Magna dispone que la Constitución, junto con las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales, serán *ley suprema* de toda la Unión.

Por último, para Enrique Sánchez Bringas la supremacía constitucional “reafirma el carácter de norma constituyente que la carta magna tiene, porque inicia el orden jurídico de un Estado nacional, determina la validez de las normas que derivan de ella, organiza al Estado y regula los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad. Es decir, el principio supone, por una parte, que en ese orden

---

<sup>11</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit. p. 359

<sup>12</sup> Cfr. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª edición, Editorial Oxford University Press, México, 1999. p. 16

normativo no puede existir una norma superior a la Constitución que lo inició y, por otra parte, que ninguna otra norma de las que integran el orden jurídico del Estado puede alcanzar el rango o posición jerárquica de la Constitución.”<sup>13</sup>

Como conclusión del tema, podemos decir que la supremacía constitucional es la subordinación de un ordenamiento jurídico a la propia Constitución, ya que se hace referencia a la cualidad de superioridad o primacía que ésta tiene, al ser la norma jurídica de mayor validez en un sistema jurídico y cualquier norma jurídica que le sea inferior o esté subordinada a ella, requiere encontrar su fundamento de validez en las normas superiores y éstas a su vez en la propia Constitución.

La Constitución, al ser suprema, también tiene la característica de ser fundamental en todo orden jurídico, el cual se encuentra sometido a la misma; esta subordinación, de las normas a la Constitución, se estudiará en el siguiente tema.

### **1.1.2. Jerarquía de leyes**

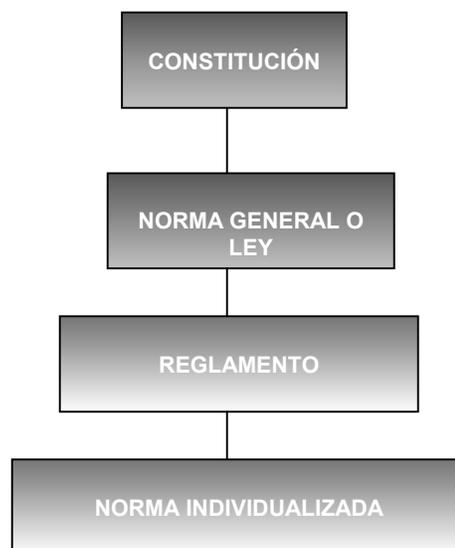
En los Estados Federales, las normas que integran su ordenamiento jurídico, no pueden tener el mismo valor, jerarquía o rango, ya que en ellos existe la característica de tener ordenamientos de carácter general y disposiciones de carácter local.

---

<sup>13</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, op. cit. p. 191

Hans Kelsen decía que la estructura jerárquica de los grados del proceso creador del derecho, desemboca en una norma fundamental que es en la que se basa la unidad del orden jurídico, siendo esa norma la Constitución, que va a delimitar un determinado hecho y que va a constituir la creación del derecho en un grado inferior.<sup>14</sup>

Este autor, manifestó que todo sistema jurídico tiene las características de jerarquía y unidad, en virtud de ellas se eslabona el Estado de Derecho<sup>15</sup>, y el siguiente cuadro es una manifestación gráfica de la teoría kelseniana:



En el primer peldaño, que es la cúspide de todo sistema jurídico, vamos a encontrar a la Constitución; al ser ésta, la norma superior base de todas las normas y actos jurídicos.

---

<sup>14</sup> Cfr. KELSEN, Hans, op. cit. pp. 326-327

<sup>15</sup> Cfr. KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988. p. 160

En el siguiente peldaño inferior estarán las leyes ordinarias, que siempre estarán un nivel más bajo que la Constitución y en ellas se tendrá que definir los órganos encargados de aplicar el derecho, los procedimientos a los cuales se sujetaran; éstas también pueden denominarse normas generales.

Las leyes, tendrán como peldaño siguiente inferior a los reglamentos, (que no siempre aparecen en esta estructura jurídica) los cuales no serán expedidos por órganos legislativos, sino por otros órganos (que puede ser el Ejecutivo o algún miembro de su gabinete); no son normas generales, sino más bien, están elaborados de acuerdo a sus disposiciones para permitir la aplicación inmediata, concreta y adecuada de una determinada ley. Los reglamentos son un instrumento que sirve para especificar algunas cuestiones referentes al contenido de las leyes.

Y como último peldaño, encontramos a las normas individuales, las cuales son creadas bajo las disposiciones de las normas generales y se dividen en dos según Kelsen: 1) actos administrativos en sentido amplio y, 2) actos judiciales.

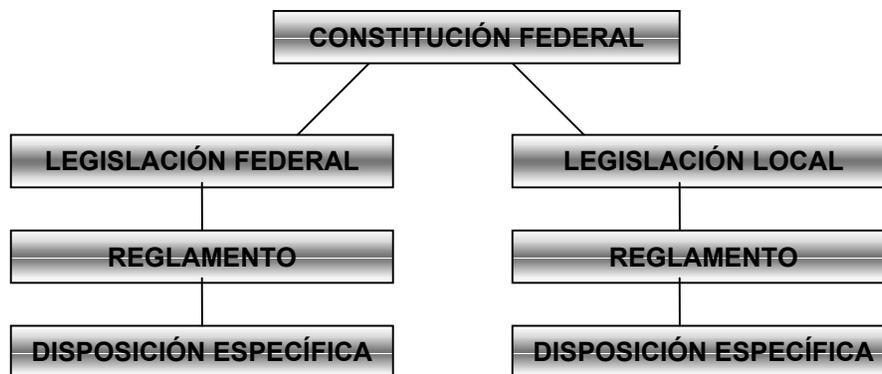
Los actos jurídicos son las decisiones de los tribunales para aplicar las disposiciones jurídicas al momento de resolverse un litigio entre dos personas jurídicas, es decir, se trata de la aplicación de la norma general al caso concreto, creándose una norma individual que establece una sanción.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Cfr. QUIROZ ACOSTA, Enrique, op. cit. p.103

Como se comentaba al principio de este tema, las disposiciones normativas de un Estado no pueden tener el mismo rango, sobre todo si se trata de Estados Federales en donde existe la jurisdicción federal y la jurisdicción local (existiendo también la jurisdicción municipal). Estas dos jurisdicciones van a tener la misma jerarquía debido a que son coexistentes; la jurisdicción federal se aplicará para toda la Nación y la estatal o local, a una determinada localidad, pero a todos los individuos de un Estado, se les aplicará ambas jurisdicciones.

Para ejemplificar, la jerarquía de leyes en un Estado Federal, presentamos el siguiente cuadro:



Como primer peldaño, encontramos a la Constitución Federal, seguida del peldaño de las legislaciones, federal y local, las cuales van a estar supeditadas a los mandatos de la primera; enseguida, encontramos a los reglamentos y por último a las decisiones individualizadas en las legislaciones, local y federal.

Partiendo de la idea de la jerarquía de las leyes de acuerdo a la teoría kelseniana, veremos como se encuentran los rangos de las leyes en el ordenamiento jurídico mexicano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a la jerarquía de leyes en el artículo 133 que dice a la letra:

**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.

Según lo dispuesto por este artículo, tanto la Constitución, como las leyes federales y los tratados internacionales, son la ley suprema de la Unión, con lo que caemos en una contradicción según lo establecido por Hans Kelsen, ya que a primera vista de lo establecido por este precepto constitucional, ponemos suponer que estas tres categorías de leyes, se encuentran en el mismo nivel de jerarquía.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la tesis jurisprudencial número LXXVII/99 en la que explica este ordenamiento constitucional.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la

interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, México, 1999, p. 46

De acuerdo con este criterio, se concluye que la Constitución es la Ley Suprema de nuestro sistema jurídico, los tratados internacionales se ubican en un segundo plano inmediatamente abajo de la Constitución y por encima de la legislación federal y local, en virtud de que tanto los tratados internacionales como las leyes federales y locales, se encuentran supeditados a los mandatos de la Constitución, sus disposiciones están de acuerdo a lo establecido por la misma.

Por lo tanto, la jerarquía de las leyes en nuestro sistema jurídico, según las ideas de Hans Kelsen y el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es la siguiente:



Al efecto, existen diversas opiniones respecto a la jerarquía de leyes en el ordenamiento jurídico mexicano, y como ejemplo tenemos a Enrique Sánchez

Bringas quien no está de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al ubicar a los tratados internacionales en un nivel inmediato inferior a la Constitución, debido a que ese lugar está ocupado por las jurisprudencias emitidas por el poder Judicial de la Federación y las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, por lo que ofrece el siguiente cuadro normativo de rangos que implica la jerarquía de leyes:<sup>17</sup>

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Jurisprudencia, resoluciones de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que definen la validez de otras normas jurídicas.
- Tratados internacionales suscritos por el titular del Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, siempre que estén de acuerdo con la Constitución.
- Leyes, reglamentos y convenios federales, Constituciones estatales, leyes, reglamentos y convenios de los estados; y Estatuto de Gobierno, leyes, reglamentos y convenios del Distrito Federal.

En esta tesis no compartimos la idea expresada por el citado autor, en virtud de que las resoluciones emitidas por el Poder Judicial no son actos legislativos propiamente elaboradas por un órgano creado en la propia Constitución para ello (órgano legislativo), ni están sometidas a un proceso de elaboración, por lo que no puede considerarse a la jurisprudencia y a las resoluciones del poder judicial como un rango de ley dentro de nuestro sistema jurídico.

---

<sup>17</sup> Cfr. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, op. cit. p. 201- 202

Efraín Polo Bernal, es otro autor que también ofrece un cuadro de jerarquía del ordenamiento jurídico en nuestro país:<sup>18</sup>

a) En el ámbito Federal:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en cumplimiento de la Constitución Federal y los tratados o convenios internacionales celebrados y que se celebren de acuerdo con ella.
3. Las Constituciones locales, las leyes ordinarias, los reglamentos y normas individualizadas que no contravengan al Pacto Federal.

b) En el ámbito local:

1. La Constitución Federal, las leyes federales y tratados.
2. Los tratados.
3. Las Constituciones locales.
4. Las leyes ordinarias.
5. Las normas reglamentarias.
6. Las normas municipales, y
7. Las normas individuales.

Como podemos observar, este autor sitúa a los tratados internacionales por debajo de las leyes de carácter federal, bueno, eso es lo que se entiende se entiende en su jerarquización de normas, opinión que contraría la citada tesis de la Suprema

---

<sup>18</sup> Cfr. POLO BERNAL, Efraín, op.cit. pp. 21-22

Corte de Justicia de la Nación, que ubica a los tratados internacionales por encima de las leyes federales.

En virtud de lo expuesto en párrafos anteriores, nuestra propuesta de jerarquía de normas en nuestro sistema jurídico, es la siguiente:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano de acuerdo a la Constitución
3. Leyes Federales expedidas por el Congreso de la Unión
4. Las Constituciones locales
5. Leyes ordinarias
6. Reglamentos
7. Normas individualizadas que no contravengan a lo establecido por la Constitución Política

A la conclusión que llegamos en este apartado, es que todas las normas de nuestro sistema jurídico (tratados internacionales, leyes federales, Constituciones locales, leyes ordinarias, reglamentos, normas individualizadas) deben estar subordinadas a los mandatos de nuestra Constitución, ya que han sido creadas de acuerdo con los procedimientos establecidos por ella y el contenido de las mismas, no deben contradecir ni modificar su sentido.

## 1.2. Control constitucional

De acuerdo con el principio de supremacía constitucional y la jerarquía de leyes, la Constitución es el primer mandato del orden jurídico de nuestro país al que deben apegarse las normas para que sean válidas; si esto no sucede, surge un conflicto entre la Constitución y las normas que derivan de ella, prevaleciendo siempre la Constitución sobre la norma derivada.

Lo anterior tiene su fundamento desde los inicios de la historia de la Constitución, ya que desde que se comenzó a realizar la recopilación de las leyes, se preveía que ninguna norma que derivara de la norma fundamental, podía ir en contra de las disposiciones de esta última y para ello se establecieron mecanismos de control para evitar cualquier violación.

Así, en Grecia existían las *nomoi*, consideradas como un tipo de conjunto de normas constitucionales frente a las *psefismata*, que eran disposiciones expedidas por la asamblea de ciudadanos y que en la actualidad podrían asemejarse con las leyes ordinarias. De acuerdo con esto, se reconocía la superioridad de las *nomoi* sobre las *psefismata*, estableciéndose mecanismos para evitar y sancionar la expedición por parte de la Asamblea, de disposiciones normativas que fueran contrarias a las *nomoi*.

Para saber cuáles son los mecanismos de control que tienen como objetivo preservar la supremacía de la Constitución, empezaremos por definir a la defensa

constitucional, para ello utilizaremos la definición brindada por Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, quienes explican que “la defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales.”<sup>19</sup>

Así mismo, estos autores consideran que el concepto de defensa de la Constitución es genérico y se divide en dos categorías:

1) *Protección de la Constitución* integrada instrumentos de carácter político, económico, social y de técnica jurídica, canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a la Constitución con el objeto de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia Constitución, y

2) *Justicia constitucional* que tiene como propósito el estudio de las garantías constitucionales, entendidas éstas como los medios jurídicos de naturaleza procesal, dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando ha sido transgredido por los propios órganos de poder.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor Y VALENCIA CARMONA, Salvador, op. cit. p. 174

<sup>20</sup> Ibid. p. 176

Es decir, estos autores especifican dos ramos de la defensa de la Constitución, por una parte, *la protección de la Constitución*, compuesta por instrumentos en forma de normas fundamentales incorporadas a la Constitución que tienen por objeto la limitación del poder y el sometimiento de sus titulares a lo establecido por ella; y por la otra parte, *la justicia constitucional*, integrada por medios jurídicos de naturaleza procesal que tienen como finalidad la reintegración del orden constitucional cuando éste ha sido transgredido por los órganos de poder.

Entre los mecanismos políticos protectores de la Constitución tenemos como ejemplo la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), en virtud de que ningún poder puede llevar a cabo las funciones encomendadas a otro poder. Los instrumentos económicos se refieren a la inspección de actividades económicas en el Gobierno, administración de recursos económicos, regulación del comercio exterior, etc. Dentro de los mecanismos sociales tenemos a las garantías individuales y, por lo que se refiere a los mecanismos de técnica jurídica tenemos al principio de supremacía constitucional y el procedimiento reformativo de la Constitución.

Miguel Covián Andrade opina que la defensa constitucional y el control constitucional no son lo mismo, estableciendo que “la ‘defensa’ de la Constitución pretende conservar el estado de constitucionalidad o la observancia de las normas constitucionales antes de que estas sean quebrantadas, previniendo este hecho, o una vez que han sido violentadas, destruyendo las consecuencias del acto violatorio. Este último efecto, es decir, la anulación del acto anticonstitucional, lo logra precisamente mediante el control de constitucionalidad. Luego, el ‘control’ es un

medio de 'defensa de la Constitución' entre otros más, o si se quiere una de sus especies. La 'defensa' es el género y el 'control' es la especie."<sup>21</sup>

Entonces, para este autor, la defensa de la Constitución es lo que va a englobar al control constitucional, el cual es concebido por él, como un medio de defensa de la Constitución. Dicho en otras palabras, la defensa constitucional se refiere a todas aquellas normas previstas por la propia Carta Magna, para que no sea transgredido el orden constitucional, pero si llegare a suceder esta situación por parte de una autoridad, es necesario que existan mecanismos para subsanar estas violaciones, existiendo para ello el control constitucional.

Miguel Covián Andrade expresa que "el control de la constitucionalidad es un control de la regularidad o control de la conformidad de los actos de los poderes constituidos por la Constitución."<sup>22</sup>

Para que se presente el control constitucional, es presupuesto fundamental que las transgresiones a la Constitución, solamente puedan ser por parte de autoridades integrantes de un determinado sistema jurídico. Así, el control constitucional, va a tener como objetivo vigilar que los actos provenientes de los poderes públicos estén de acuerdo con la Constitución.

---

<sup>21</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2001. p. 239

<sup>22</sup> Ibid. p. 25

Para José Gamas Torruco “el control de constitucionalidad es el conjunto de actos y procedimientos establecidos para la verificación y aseguramiento por parte de un órgano del sistema, de que el principio de supremacía constitucional es respetado por todos los órganos constituidos en los procedimientos de creación-aplicación del orden.”<sup>23</sup>

En citado autor, en su definición se refiere al principio de supremacía constitucional, que va ligado con el control constitucional, estableciendo que dicho control va a verificar que este principio, no sea transgredido por los actos de los órganos de gobierno.

Para David Góngora Pimentel, el control constitucional “es una función que sólo puede ser ejercida por los tribunales federales, cuyo fin es vigilar que los actos, las leyes y los tratados internacionales se ajusten a las disposiciones contenidas en la máxima ley de nuestro país: la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.”<sup>24</sup>

Es decir, para este autor, el control constitucional en México, solamente puede ser ejercido tribunales especializados cuya función primordial será vigilar que los actos de los órganos de gobierno, las leyes y los tratados internacionales se ajusten a los mandatos constitucionales.

---

<sup>23</sup> GAMAS TORRUCO, José, op. cit. p.199

<sup>24</sup> GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, Poder Judicial de la Federación, México, 2001. p. 11

El control constitucional, entonces, se presenta cuando un acto de autoridad *latu sensu*, contraría las disposiciones constitucionales, el cual debe tener como efecto la anulación de mismo, por parte del órgano previamente estructurado para conocer de estas transgresiones, que como veremos en capítulos posteriores, no necesariamente el resultado es la anulación del acto o norma reclamada como inconstitucional.

Respecto a la justicia constitucional, Genaro Góngora Pimentel, indica que “debe entenderse el conjunto de medios jurídicos susceptibles de ser conocidos por los juzgados y tribunales, a fin de garantizar la observancia de la Constitución de un determinado país.”<sup>25</sup>

Carlos A. Morales-Paulín especifica que la justicia constitucional es el “conjunto de instituciones, a través de las cuales se busca garantizar el cumplimiento de la Constitución, por parte de los poderes o entidades públicos.”<sup>26</sup>

De lo anterior, pensamos que la justicia constitucional se refiere al conjunto de mecanismos a través de los cuales se garantiza el respeto y cumplimiento a los mandatos constitucionales por parte de los órganos que integran un determinado sistema jurídico, teniendo como resultado la anulación de las transgresiones al mandato constitucional.

---

<sup>25</sup> GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, ¿Qué son las controversias constitucionales?, Poder Judicial de la Federación, México, 2001. pp. 13-14

<sup>26</sup> MORALES-PAULÍN, Carlos A. Justicia Constitucional, Editorial Porrúa, México, 2002. pp.1-2

Nuestra propuesta de definición de control constitucional es la siguiente:

El control constitucional es un medio de defensa de la Constitución, integrado por mecanismos jurídicos y procesales que tiene como objetivo primordial la salvaguarda de los mandamientos constitucionales, teniendo únicamente facultad para conocer dicho control, los tribunales federales así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo resultado será, en caso de demostrarse las violaciones a nuestra Constitución, la anulación del acto de autoridad o norma general.

### **1.2.1. Sistemas de Control Constitucional**

En cualquier sistema jurídico, es necesario contar con medios de defensa de la Constitución para garantizar el estado de derecho y el cumplimiento de su finalidad que, en este caso, es la limitación del poder público.

La supremacía constitucional va de la mano con el control constitucional, y para que sea actuante esa relación, es necesario establecer los medios adecuados, para prevenir que una ley o un acto de autoridad, pueda violar los preceptos constitucionales.

La finalidad de dichos mecanismos es que tienden a proteger los derechos otorgados a los individuos en cualquier sistema jurídico; necesariamente deben estar

consagrados en una ley fundamental (Constitución) debido a que estos derechos tienden a ser transgredidos subyugados por los órganos de poder público al existir un abuso de las atribuciones que les han sido conferidas en la misma Constitución.

El resultado que se obtiene a través de los medios de control constitucional es la invalidación todo aquello que viole el mandato constitucional; así lo ha manifestado Ignacio Burgoa, que al referirse ellos, los llama “*sistema de control constitucional*” expresando:

“Debemos enfatizar que ‘por sistema de control constitucional’ se entienden aquellos regímenes que tienen por finalidad específica *invalidar actos de autoridad y leyes que sean contrarios a la Ley Fundamental.*”<sup>27</sup>

Miguel Covián Andrade también brinda una definición estos mecanismos de control, que nombra “*sistemas de control de la constitucionalidad*”, argumentando que “los medios de defensa de la Constitución, estructurados normativamente por ella, cuya finalidad es la anulación o la abrogación de los actos de gobierno contrarios a la ley fundamental y la destrucción de sus efectos jurídicos, constituyen los sistemas de control de la constitucionalidad.”<sup>28</sup>

Una definición más precisa, desde nuestro punto de vista, es la brindada por Elisur Arteaga Nava, quien habla de sistemas de control, opinando que “más que

---

<sup>27</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 35ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999. p. 164

<sup>28</sup> Cfr. COVIÁN ANDRADE, Miguel, op. cit. p. 25

hablar de control o defensas de la Constitución, lo apropiado es referirse a sistemas en virtud de los cuales los particulares y las autoridades, en forma voluntaria o forzosa, adecuan sus actos a lo mandado por aquélla; son sancionados sus violadores; anulados los actos contrarios a ella o neutralizados sus efectos. Se trata de un complejo y variado sistema de principios e instituciones previstos en la propia Constitución, que está encaminado a imponer, en lo interior, el principio de supremacía constitucional.”<sup>29</sup>

De esta definición, inferimos que los sistemas de control constitucional tienen como objetivo esencial proteger a la Constitución en caso de que no sean observadas sus disposiciones por actos de autoridad *latu sensu*, por lo que se traducen en el instrumento más importante de protección del ordenamiento constitucional.

Se cuenta con sistemas de diversa índole para defender la Constitución, de carácter político, económico o social, existiendo también los jurisdiccionales que son más específicos para defender los ordenamientos constitucionales.

También existen diversos criterios de clasificación; desde el punto de vista de la autoridad que se controla, en función de los alcances de las decisiones del órgano que ejerce el control (con efectos erga omnes o con efectos particulares limitados al caso concreto), desde el punto de vista de su procedibilidad (*ex officio* o a petición de parte) o desde el punto de vista de la naturaleza del órgano que ejerce la función de

---

<sup>29</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, op. cit. p. 770

control de constitucionalidad (órgano legislativo, órgano político u órgano jurisdiccional).<sup>30</sup>

Sin embargo, algunos autores señalan la clasificación de los medios de control constitucional en jurisdiccionales y políticos, como en el caso de José Gamas Torruco quien expresa que “la forma como las Constituciones han resuelto el problema del control constitucional varía. Pueden así reconocerse dos sistemas distintos: el político y el jurisdiccional, cada cual con un tipo de procedimientos.”<sup>31</sup>

En virtud de ello, en esta tesis tomaremos como punto de partida esta clasificación.

*a) Control constitucional por órgano político*

Se encomienda a una institución especializada (por ejemplo un Tribunal Constitucional), independiente de los otros órganos de gobierno, teniendo legitimación para su activación, algún órgano que se vea afectado por actos inconstitucionales que realice otro organismo de gobierno.

Este tipo de control no tiene las características de un verdadero procedimiento contencioso, al no existir una controversia entre el órgano afectado y el responsable

---

<sup>30</sup> Cfr. COVIÁN ANDRADE, Miguel, op.cit. pp. 26-27

<sup>31</sup> GAMAS TORRUCO, op.cit. p. 199

de la violación a la Constitución, sino solamente se trata de una recopilación de información relacionada con la ley o acto reclamado y de ahí, decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la cuestión planteada.

Las resoluciones que recaerán en este tipo de juicios, siempre serán con efectos generales (*erga omnes*) y la declaración versara sobre la existencia o inexistencia de la inconstitucionalidad del acto reclamado.

*b) Control por órgano jurisdiccional*

Este control, se sustancia un juicio o proceso entre el agraviado y el órgano de autoridad de quien proviene el acto impugnado; su conocimiento estará a cargo de la más alta autoridad judicial, ya sea un órgano judicial especializado, por la totalidad de los órganos jurisdiccionales o bien, dentro de procedimientos judiciales comunes, correspondiéndole aplicar las disposiciones constitucionales al caso concreto en conflicto.

Los efectos de las resoluciones que emita el órgano conocedor del conflicto, tendrán efectos sólo respecto al sujeto en particular, sin hacerse extensivo a otras situaciones fuera del caso concreto y que tengan relación con esa cuestión planteada como inconstitucional por el particular.

Procesalmente, el control jurisdiccional puede realizarse por *vía de acción* o por *vía de excepción*.

*\* Control jurisdiccional por vía de acción*

Este tipo de control se desarrolla en forma de un proceso judicial, debido a que se realiza en forma de demanda, apareciendo un actor afectado por el acto, *latu sensu* (ley o acto reclamado), que ha transgredido el orden constitucional. El objetivo perseguido es la declaratoria de inconstitucionalidad que debe dictar una autoridad jurisdiccional distinta a la que incurrió en la violación.

*\*Control jurisdiccional por vía de excepción*

A diferencia del anterior, este control no se realiza en forma de demanda; la impugnación del acto reclamado, *latu sensu*, opera como una defensa en un juicio previo en el que la parte agraviada invoca la ley que considera inconstitucional. Se trata de una defensa en un juicio cualquiera, siendo la misma autoridad la que pueda conocer de la inconstitucionalidad del acto reclamado.

La cuestión planteada como inconstitucional, puede presentarse ante cualquier autoridad judicial en un procedimiento de cualquier índole.

Como podemos observar, ambos sistemas, el político y el jurisdiccional, tienen sus propias características, y aunque tengan el mismo objetivo, son diferentes en cuanto a las partes promoventes, el juicio o procedimiento seguido en ellas y sobre todo el efecto de sus resoluciones, en la que una tendrá efectos generales y la otra, solamente efectos particulares.

Otro criterio clasificador de los sistemas de control constitucional, es aquel que se refiere al control constitucional difuso, y control constitucional concentrado.

1. El *sistema de control constitucional difuso*: su punto de distinción parte de que la revisión de constitucionalidad no se encuentra concentrado a un solo órgano jurisdiccional, sino la encomienda corresponde, en general, a todos los órganos judiciales de un determinado país. El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad se hace valer vía incidental, es decir, dichas cuestiones sólo pueden ser planteadas dentro de un litigio o un asunto de primera instancia y solamente cuando se considere que una ley es inconstitucional y deba aplicarse al caso concreto.

Los efectos de las decisiones del control difuso son meramente declarativos, ya que el juez concedor no anula la ley impugnada como inconstitucional, sino que sólo se limita a declarar su inconstitucionalidad y en algunos casos específicos, no se aplicará al caso concreto la ley, en caso de haberse declarado su inconstitucionalidad.

2. *Sistema de control constitucional concentrado*: Este tipo de control otorga la competencia exclusiva para conocer y resolver las cuestiones de inconstitucionalidad a un órgano especializado, por vía acción mediante un juicio dirigido especialmente a combatir la ley inconstitucional.

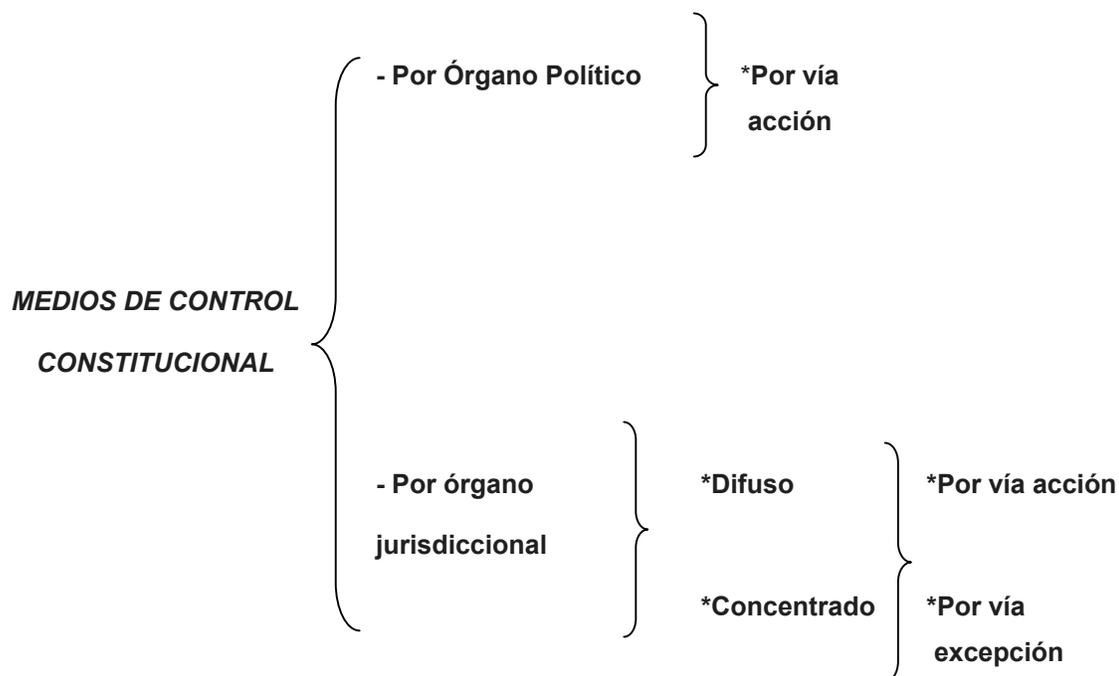
Las resoluciones en este tipo de control son generales, invalidando las leyes inconstitucionales con efectos generales.

En la actualidad, varios países tienen la propensión de implementar modelos intermedios entre el difuso y el concentrado, este tipo de control se ha denominado por la doctrina "*sistema mixto de control constitucional*", en virtud de que se aprovecha lo que considera adecuado de acuerdo a su ordenamiento jurídico y eliminan los inconvenientes encontrados en ellos.

De las mencionadas clasificaciones de los medios de control constitucional, observamos que existen dos mecanismos: 1) control constitucional por órgano político y, 2) control constitucional por órgano jurisdiccional, este último a su vez se subdivide en dos subsistemas, denominados sistema difuso y sistema concentrado.

Al mismo tiempo, el control constitucional por órgano jurisdiccional, puede iniciarse procesalmente por vía acción o por vía excepción, mientras que el control realizado por un órgano político, necesariamente se activa por vía acción.

El siguiente cuadro, expresa claramente las ideas anteriores:



Existiendo, también en las tendencias modernas de algunos países, el sistema mixto, que reúne las ideas de los sistemas de control jurisdiccional difuso y concentrado.

### 1.2.2. Medios de Control Constitucional en México

La justicia constitucional día con día va evolucionando, debido a ello, es necesario crear mecanismos más efectivos para lograr que el control de la regularidad de las normas y actos de los órganos de poder público estén de acuerdo con los mandatos constitucionales.

Los mecanismos protectores de la Constitución deben estar estructurados dentro de la misma, por ello la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha establecido el control de sus propias disposiciones mediante un conjunto de actos y procedimientos que aseguran el cumplimiento del principio de supremacía constitucional.

Este control, lo encomienda al Poder Judicial Federal mediante sistemas de impugnación a las leyes y actos que se consideren inconstitucionales, decidiendo si éstos son o no contrarios a la Constitución, por lo que la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad en nuestro país, se ha estructurado en un control jurisdiccional de tipo concentrado.

Los medios de control constitucional, en nuestro ordenamiento jurídico, también reciben el nombre de *garantías constitucionales* que son definidas de la siguiente forma:

“En un estricto sentido técnico-jurídico, se entiende por garantía constitucional el conjunto de instrumentos procesales, establecidos por la norma fundamental, con objeto de restablecer el orden constitucional cuando el mismo sea transgredido por un órgano de autoridad política”.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo D-H, Editorial Porrúa, UNAM-IIJ, México, 2004. p. 1792

Es decir, las garantías constitucionales son los instrumentos jurídicos de naturaleza procesal que tienen por objeto la reparación del orden constitucional cuando éste ha sido violado o desconocido por un órgano de poder público.

Diversos autores han hecho algunas clasificaciones de las garantías constitucionales, entre ellos, Carlos Morales Paulín, quien argumenta que de la revisión del texto constitucional se revela la existencia de sectores o instituciones que integran a la justicia constitucional en México, a saber: “juicio de amparo; controversia constitucional; acción de inconstitucionalidad; procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos; juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, y juicio de revisión constitucional electoral.”<sup>33</sup>

Jorge Carpizo y Miguel Carbonell manifiestan que la justicia constitucional mexicana esta integrada por 7 garantías<sup>34</sup>, a saber, a) el juicio de amparo, b) la declaratoria, por parte del Senado, de que ha llegado el caso de nombrar un Gobernador provisional, c) la competencia del Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una Entidad Federativa, d) la facultad de investigación que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, e) el juicio de responsabilidad política, f) la controversia constitucional, g) acción de inconstitucionalidad y, por último mencionan, h) el ombudsman mexicano.

---

<sup>33</sup> MORALES-PAULÍN, Carlos A., op. cit. p. 2

<sup>34</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2003. p. 48

Para José Gamas Torruco, los medios de control constitucional son los jurídicos y los complementarios. Dentro de los medios jurídicos encontramos al juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, el juicio para la protección de los derechos político-electorales, el juicio de impugnación de actos o declaraciones de las autoridades electorales de los estados y el juicio político. Los medios complementarios son, el procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las Comisiones Protectoras de Derechos Humanos.<sup>35</sup>

En virtud de lo anterior, unificaremos criterios, expresando que las principales garantías constitucionales en el ordenamiento jurídico mexicano son:

#### 1. *Juicio de amparo*

Esta garantía constitucional, tiene su fundamento en los artículos 103 y 107 constitucionales; se trata de un instrumento de carácter jurídico procesal a través del cual, cualquier gobernado acude ante determinados órganos jurisdiccionales federales, a iniciar un juicio o proceso contra un acto de autoridad (*latu sensu*) que le causa un agravio en su esfera jurídica, considerando que éste es contrario a la Constitución.

Este instrumento tiene por objeto invalidar el acto o quitarle su eficacia, al considerarse inconstitucional respecto al caso concreto que lo originó.

---

<sup>35</sup> Cfr. GAMAS TORRUCO, op.cit. p. 960

Ignacio Burgoa establece que: *“el amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (latu sensu) que, en detrimento de sus derechos, viole la constitución.”*<sup>36</sup>

## 2. Controversias constitucionales

Inmersas en la fracción I del artículo 105 constitucional; también son instrumentos de carácter jurídico procesal, que se tramitan en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se suscitan conflictos entre poderes o niveles de gobierno; en este tipo de procedimientos se controvierte si alguno de ellos afecta, en cuanto a sus actos, a otro en su esfera competencial, contraviniendo con ello la Constitución.

Juventino V. Castro explica que “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 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

---

<sup>36</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit. p. 172

impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución política.”<sup>37</sup>

### 3. *Acciones de inconstitucionalidad*

Se encuentran reguladas por la fracción II del artículo 105 constitucional, son instrumentos de carácter jurídico procesal, que tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Para Elisur Arteaga Nava “la acción de inconstitucionalidad es una vía de impugnación limitada; se encamina a enmendar posibles contradicciones entre una ley en sí, en cuanto a su contenido y la constitución.”<sup>38</sup>

### 4. *Juicio para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos*

Este mecanismo fue creado en 1996 como un instrumento paralelo al juicio de amparo en virtud de que, este último, no tutela los derechos políticos de las personas, siendo éste un instrumento de impugnación en materia electoral contemplado en la fracción V del artículo 99 constitucional; es procedente cuando un individuo hace valer presuntas violaciones a su derecho de votar y ser votado en las elecciones populares; al de asociarse individual y libremente para tomar parte en

---

<sup>37</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001. pp. 61-62

<sup>38</sup> ARTEAGA Nava, Elisur, op. cit. p. 824

forma pacífica en los asuntos políticos, y durante el proceso electoral; cuando no se le entregue el documento necesario para ejercitar el voto o considera que se le ha excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente.<sup>39</sup>

Este juicio se sustancia en el Tribunal Federal Electoral a través de las Salas Regionales o la Sala Superior del Tribunal, en donde la resolución podrá confirmar, revocar o modificar el acto o resolución impugnados, y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político electoral que le haya sido violado.

##### *5. Juicio de la revisión constitucional electoral*

Se trata también de un medio controlador de la materia electoral; es conocido como juicio de impugnación de actos o declaraciones de las autoridades electorales de los Estados.

De acuerdo con el cuarto párrafo, fracción IV del artículo 99 constitucional, al Tribunal Federal Electoral le corresponde resolver, en forma definitiva e inacatable, sobre las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las Entidades Federativas, para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

---

<sup>39</sup> Cfr. GAMAS TORRUCO, op. cit. p. 999

Es presupuesto indispensable para activar este juicio, que se viole algún precepto constitucional y que se hayan agotado todas las instancias previas para combatir los actos o resoluciones electorales, en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

Esta vía procede solo cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

Solamente los partidos políticos tienen legitimación para promover este tipo de procedimiento y la falta de esta legitimación dará como resultado desechar de plano el juicio de revisión constitucional.

Los efectos de las sentencias que resuelven este juicio son: a) confirmar o, b) revocar o modificar el acto o resolución impugnados, y por consiguiente, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido.

*6. Declaración por parte del senado de que ha llegado el momento de nombrar un Gobernador provisional*

En la fracción V del artículo 76 constitucional, se establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Senadores, declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado y que ha llegado el momento de nombrar

un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado.

El nombramiento del Gobernador será por parte del Senado a propuesta de una terna del Presidente, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, el Gobernador nombrado provisional, convocará a elecciones inmediatamente, sin que dicho funcionario pueda participar en ese proceso electoral.

*7. Competencia del Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una Entidad Federativa*

Se trata de otra facultad exclusiva que tiene el Senado de la República en materia de control constitucional, regulada por la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política, en cuanto a que puede resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

El Senado debe dictar su resolución sujetándose a la Constitución Federal y a la del Estado, es decir, que con el objeto de dictar un fallo con medidas de carácter político, se debe basar en disposiciones constitucionales, para reestablecer el orden constitucional.

Este tipo de control es declarativo e inductivo, es decir que solamente se emitirá una declaración por parte del Senado, para inducir a que determinados órganos de gobierno de ese Estado, actúen de acuerdo a lo establecido por nuestra Carta Magna.

8. *El procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*  
(artículo 97 constitucional)

Este procedimiento, que no es de naturaleza jurisdiccional, es contemplado en el segundo y tercer párrafo del artículo 97 constitucional; se refiere a una facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para iniciar investigaciones por violaciones graves a garantías individuales o por violaciones al voto público, solamente cuando pudiera ponerse en duda la legalidad del proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando lo juzgue conveniente (es decir, de oficio) o cuando lo pida el Poder Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Ejecutivo de algún Estado, para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual o averiguar la conducta de algún Juez o Magistrado federal. También puede solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado.

Se considera violación de una garantía, para efectos de este procedimiento, y para no caer en confusiones con el juicio de amparo, cuando las infracciones sea de tal naturaleza que hagan imposible su reparación y se trate de un escándalo nacional.

La investigación realizada por los comisionados nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solamente se determina si hubo o no una violación grave de alguna garantía individual, precisando son los hechos constitutivos de la violación, las garantías violadas y apuntar una posible autoría, es decir, solamente emitirá una opinión autorizada con peso moral.<sup>40</sup>

En cuanto a las violaciones del voto público, la investigación se realiza de oficio, nadie está legitimado para solicitar la investigación, en donde sólo intervendrá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los resultados de la investigación, al igual que la violación a laguna garantía individual, se turnarán a la autoridad competente, no teniendo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, facultades para tomar una decisión al respecto.

## 9. *Juicio político*

Es definido como “un procedimiento de excepción porque se sigue a funcionarios expresamente señalados y porque sólo en forma aislada y ocasional el

---

<sup>40</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, op. cit. p. 854

Congreso de la Unión abandona sus funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar y ejerce funciones materialmente jurisdiccionales.”<sup>41</sup>

El juicio político es un medio de defensa utilizado para sancionar de manera directa a los servidores públicos que violen la Constitución, teniendo su fundamento en los artículos 109 y 110 constitucionales.

Es un acto judicial uninstitucional, en el que la Cámara de Diputados presenta la acusación y la Cámara de Senadores se erige como Gran Jurado, pudiendo absolver o condenar al funcionario.

Si las dos terceras partes de los miembros del Senado, al haber practicado diligencias y oír al acusado, declaran que el funcionario es culpable, habrá dos posibilidades, removerlo del cargo o, inhabilitarlo para ocupar otro durante el plazo que se establezca.

Si el Senado considera que pueda existir una presunta responsabilidad de carácter penal, sobre algún delito tipificado en el Código Penal, podrá expedir una declaración de procedencia para que pueda ser sometido a los tribunales ordinarios.

No procede ningún recurso respecto de la resolución, no se admiten excepciones dilatorias, ni de previo y especial pronunciamiento, solamente procede el juicio de amparo respecto a las formalidades esenciales del procedimiento.

---

<sup>41</sup> REYES REYES, Pablo Enrique, *La acción de inconstitucionalidad*, Editorial Oxford University Press, México, 2001. p. 56

El artículo 110 dispone cuáles son los funcionarios públicos susceptibles de ser sometidos al juicio político, de los que, solo por mencionar algunos, se encuentran, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, Diputados de la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, Magistrados del Tribunal Electoral, entre otros.

El Presidente de la República sólo puede ser sometido a juicio político por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, los miembros de las Judicaturas locales solamente serán sujetos a juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales; la resolución, en estos casos, sólo será declarativa y deberá comunicarse a las legislaturas locales para que procedan de acuerdo a sus facultades.

#### *10. Procedimiento de destitución con motivo del incumplimiento de una sentencia de amparo*

Este procedimiento se refiere al exceso de las facultades y prerrogativas que la Constitución le otorga a los servidores públicos y la resistencia de los mismos para acatar una determinada resolución judicial.

Las fracciones XVI y XVII del artículo 107 constitucional, establecen la facultad encomendada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que consigne a la autoridad responsable condenada en un juicio de amparo, ya que no ha cumplido con la resolución respectiva.

La fracción XVI, del citado precepto constitucional, se refiere a la situación en la que se repita el acto reclamado por parte de la autoridad responsable, en los casos en lo que es concedido el amparo, o cuando se trate de eludir la sentencia, determinando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la inexcusabilidad del incumplimiento y teniendo como consecuencia, dicha autoridad, la separación de su cargo y consignación ante el Juez de Distrito que le corresponda. En el caso de que el incumplimiento fuera excusable, una vez que se haya realizado la declaración previa de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe requerir a la autoridad responsable, otorgándole un plazo adecuado para la ejecución de la sentencia; en el caso de que no se ejecute, en el plazo concedido para ello, procederán los efectos de la inejecución de la sentencia por causas inexcusables.

En la fracción XVII del mismo precepto, se establece que la autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, o en el caso de admitir fianza que resulte insuficiente o ilusoria, siendo solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que le ofreciere a fianza y el que la prestare.

### 11. *Sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos - ombudsman*

En 1992 fue incorporado en nuestra Constitución Política, el sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos, en el Apartado B del artículo 102 constitucional, que se refiere a un instrumento de control de los actos administrativos en materia de derechos humanos, encomendándose tal función a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), quien tiene facultades para investigar quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los actos realizados por el Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos que establece la Constitución.

Los actos susceptibles de esta protección son necesariamente de naturaleza administrativa, independientemente del tipo de autoridades que los realicen, lo importante es que la naturaleza del acto sea administrativa.

El procedimiento para que dicha Comisión realice la investigación, es llamado *queja* y puede ser iniciada por cualquier persona que se vea afectada por violaciones respecto a sus derechos públicos por parte de alguna autoridad, ante las Comisiones estatales o en la Federal, en el término de un año contado a partir de la realización de las conductas que se estiman violatorias o en el que el quejoso haya tenido conocimiento de las mismas, pero en casos excepcionales el término para presentar la queja, puede ampliarse o cuando se trate de infracciones graves.

En este procedimiento investigatorio se analizan los hechos, argumentos y pruebas, para determinar si una autoridad o servidor público ha violado los derechos fundamentales de una persona. La resolución a la que se llega, en el caso de demostrarse la violación a un derecho fundamental, se le conoce como *recomendación*, la cual tendrá que notificarse al servidor público o a la autoridad que realizó una determinada conducta, a fin de que tome las medidas necesarias para su debido cumplimiento<sup>42</sup>, pero dichas recomendaciones no son obligatorias para las autoridades a las que van dirigidas.

Los asuntos en los cuales no pueden intervenir estas comisiones son en materia electoral, laboral y jurisdiccional.

Este mecanismo no es considerado como una garantía constitucional de carácter procesal pero se puede constituirse como un instrumento importante de defensa de los derechos humanos, ya que tiene carácter *inductivo*, es decir, induce a las autoridades o servidores públicos para que actúen respetando las garantías individuales.

---

<sup>42</sup> Cfr. Ibid. p. 27

## CAPÍTULO 2

### ANTECEDENTES DEL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

#### 2.1. Constitución Federal de 1824

Es la primer Constitución de carácter federal en México, su principal objetivo era la organización política del país mediante el establecimiento de normas relativas a la integración y funcionamiento de sus órganos de gobierno; los derechos humanos o garantías individuales se dejaron en un segundo plano.

Esta Constitución se refiere en su artículo 137 al control constitucional de la siguiente manera:

“**Artículo 137.** Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

...

V. Conocer:

*Primero.* De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente, según los artículos 38 y 39, previa la declaración del artículo 40.

*Segundo.* De las causas criminales de los diputados y senadores indicadas en el artículo 43, previa la declaración de que habla el artículo 44.

*Tercero.* De las de los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el artículo 38 en su parte tercera, previa la declaración prevenida en el artículo 40.

*Cuarto.* De las de los secretarios del despacho, según los artículos 38 y 40.

*Quinto.* De los negocios civiles y criminales de los enviados diplomáticos y cónsules de la República.

*Sexto.* De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos

Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación, y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley.”

En el último numeral de este artículo, se establece en forma explícita que una de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia es conocer de las infracciones a la Constitución y a las leyes generales, según se prevenga por la ley; esta facultad implicaba la posibilidad de que en la práctica se diera un control de sus apartados constitucionales y de las leyes generales, sin embargo, nunca se expidió la ley que debería reglamentar esta atribución de la Corte Suprema de Justicia, por lo que esto tuvo como consecuencia que ésta disposición constitucional no tuviese una aplicación real.

Respecto del comentario anterior y de la disposición constitucional de 1824 en comento, Ignacio Burgoa opina:

“Por eso nos dable afirmar que si la disposición que comentamos contiene un principio de control constitucional y legal ejercido por la Corte Suprema, éste nunca existió ni práctica ni positivamente, ya que nunca se promulgó la ley reglamentaria respectiva, que propiamente viniera a implantarlo.”<sup>43</sup>

El contenido del mencionado artículo 137, se refiere a otros artículos de la misma carta fundamental, por lo que es necesario comentar el contenido de ellos.

---

<sup>43</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit. p. 105

El primero de ellos es el artículo 38, en donde encontramos algo importante en materia de control constitucional, en virtud de que en su fracción VI se disponía que cualquiera de las dos Cámaras (de Diputados o de Senadores) podría conocer en calidad de Gran Jurado, de las acusaciones a los Gobernadores de los Estados *cuando éstos cometan infracciones a la Constitución Federal, leyes de la Unión u órdenes del Presidente, que no sean contrarias a la misma y a las leyes de la Unión; además por publicar decretos y leyes de las legislaturas de los Estados, cuando sean contrarios a la Constitución y leyes*, por lo que consideramos que esta disposición constitucional constituye un medio de control por órgano político.

En cuanto a los artículos 39, 40, 43 y 44, contenidos en el artículo 137 de esta Constitución, encontramos un antecedente del juicio político como medio protector de la Constitución, ya que cualquiera de las Cámaras podrá erigirse como Gran Jurado y analizar la actuación de órganos del Estado Mexicano, estableciendo en ellos mismos el procedimiento para resolver sobre la conducta de dichos órganos así como su conclusión, en la cual se pone el cargo del acusado en suspenso y se estará a la disposición del tribunal competente.

El último artículo que se refiere al control constitucional esta Constitución, es el artículo 165 que disponía que el órgano competente para resolver acerca de las dudas que hubiera respecto de los artículos de esta Carta Fundamental, estableciendo lo siguiente:

“**Artículo 165.** Sólo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva.”

Como podemos notar, el Congreso General tenía la facultad de interpretar la Constitución, ya que se le concedió el poder de resolver las dudas que sobrevinieran respecto de los artículos de la misma, es decir, se adoptó un sistema de control de constitucionalidad de leyes por órgano político.

## **2.2. Leyes constitucionales de la República Mexicana de 1836**

Estas Leyes fueron decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836 y se trata de una Constitución de carácter centralista. Se dividen en siete estatutos, razón por la cual a esta Constitución de tipo centralista se le conoce también con el nombre de la Constitución de las Siete Leyes.<sup>44</sup>

En la Segunda Ley, de este ordenamiento, se estableció la figura del Supremo Poder Conservador, que era un órgano de tipo político el cual se componía de cinco miembros y tenía atribuciones relacionadas con el control constitucional.

Ernesto Barragán se refiere a este ordenamiento constitucional de la siguiente manera:

---

<sup>44</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*, 22ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999. p. 202

“Este ordenamiento supremo tan atacado injustamente por numerosos tratadistas, debido a las supuestas facultades omnímodas y oligarcas que le conferían al Supremo Poder Conservador, tiene el mérito de ser el documento nacional en el que, por primera vez, se contempla la existencia de una institución encargada de defender la constitucionalidad de las leyes, mediante un organismo puramente político.”<sup>45</sup>

El Supremo Poder Conservador era el encargado de mantener a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dentro la esfera de sus facultades constitucionales, así como de velar por el debido cumplimiento de la Constitución.

Estas facultades consideradas por algunos tratadistas como absolutas y oligárquicas, se encuentran numeradas en el artículo 12 de la Segunda Ley de la siguiente forma:

## SEGUNDA LEY

“**Artículo 12.** Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes:

- I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el supremo poder Ejecutivo, o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.
- II. Declarar, excitado por el poder legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses, contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

---

<sup>45</sup> ESPINOZA BARRAGÁN, Manuel Bernardo, *El Juicio de Amparo*, Editorial Oxford University Press, México, 2000. p. 13

III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.

Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo, para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.

...”

Dentro de las atribuciones conferidas al Supremo Poder Conservador, en el citado artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional, podemos percibir que en la fracción primera existe un antecedente de la acción de inconstitucionalidad (aún cuando entonces el control constitucional se encomendaba a un órgano político, no jurisdiccional), ya que este Poder, como órgano juzgador, podía declarar la nulidad, en un lapso de dos meses, de un decreto o una ley, cuando éstos fueran contrarios al algún artículo expreso de la Constitución; la declaratoria de nulidad se hacía a petición de la Suprema Corte de Justicia, del Poder Ejecutivo o de un determinado número de miembros del Poder Legislativo.

En la fracción II, del mismo artículo 12, el Supremo Poder Conservador, a petición del poder legislativo o de la Suprema Corte de Justicia, podía declarar la nulidad de los actos realizados por el Poder Ejecutivo cuando éstos sean contrarios a la Constitución o a las leyes, lo cual se tenía que realizar en un lapso de cuatro meses contados a partir de que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

Lo anterior puede considerarse un antecedente de la actual controversia constitucional, situación que también se presenta en la fracción III del artículo en comento, debido a que se establece igualmente una declaratoria de nulidad para los actos realizados por la Suprema Corte de Justicia pero solamente por usurpación de facultades y a petición de los otros dos poderes.

Las atribuciones que tenía el Supremo Poder Conservador solamente podían ser ejercidas por excitación que hiciera al respecto cualquiera de los tres Poderes del Estado; si éste requisito no se satisfacía, la declaración respectiva era nula y sin valor.

Las resoluciones dictadas por el Supremo Poder Conservador tenían efectos *erga omnes*.

Este órgano político, el Supremo Poder Conservador, pronunció muchas resoluciones importantes en las que declaraba la nulidad de las leyes y actos que consideró inconstitucionales, pero es cierto que nunca fueron obedecidos por las autoridades responsables, que ignoraron o evadieron las decisiones de esta Institución.

Felipe Tena manifiesta que este sistema fracasó, “no porque su ejercicio hubiera demostrado sus defectos, sino precisamente por falta de ejercicio; los tiempos no estaban para esos injertos de alta técnica constitucional.”<sup>46</sup>

Con esta Constitución, se puso de relieve la importancia del control constitucional, sirviendo de estímulo para que se corrigieran los errores del sistema propuesto y con ello mejorarlo, pensando en que se depositara no en un órgano de carácter político, sino en uno de carácter jurisdiccional.

### **2.3. Constitución Política del Estado de Yucatán de 1841.**

Resulta importante mencionar esta Constitución estatal debido a que en ella se consagró por primera vez la figura del *juicio de amparo* como medio protector de las garantías individuales.

Yucatán en esos momentos tenía ideas separatistas y al incorporarse a la República Mexicana, brindó a nuestra Nación este órgano de control constitucional en la Constitución de 1857, denominado por sus autores “*juicio de amparo*”.

Este medio de control constitucional se consagró por primera vez en el Proyecto de Constitución Yucateca de 1840, el cual constituyó un progreso para el

---

<sup>46</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit. p. 295

derecho público mexicano, debido a que fue en este documento, en donde el jurista Manuel Crescencio Rejón, creó un medio controlador o conservador del régimen constitucional, denominado *amparo*, ejercido por el Poder Judicial, con la ventaja de que dicho control se hacía extensivo a todo acto anticonstitucional.<sup>47</sup>

De acuerdo con el citado proyecto, la competencia para conocer este medio de control se dio de manera exclusiva a la Suprema Corte, la cual tenía facultades para conocer el juicio de amparo contra actos del Gobernador del Estado o leyes de la Legislatura que entrañaran una violación a la Constitución estatal.

Dice Ignacio Burgoa "... daba Rejón competencia a la Suprema Corte para conocer de todo juicio de amparo contra actos del Gobernador del Estado (Poder Ejecutivo) o leyes de la Legislatura (Poder Legislativo) que entrañarán una violación al Código Fundamental. A los jueces de primera instancia también Rejón los reputaba como órganos de control, pero sólo por actos de autoridades distintas del gobernador y de la legislatura que violaran las garantías individuales, siendo los superiores jerárquicos de los propios jueces quienes conocían de los amparos interpuestos contra sus actos por análogas violaciones constitucionales."<sup>48</sup>

Es decir, la Suprema Corte sólo iba a conocer de las violaciones a la Constitución realizadas por actos de autoridad por parte del Poder Ejecutivo o Poder Legislativo, y de las autoridades distintas a las anteriores, cuyos actos de autoridad

---

<sup>47</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit. p. 111

<sup>48</sup> Idem.

fueran en contra de los preceptos constitucionales, los jueces de primera instancia tendrán competencia para conocer el asunto.

El Proyecto de Constitución Yucateca, con las ideas del jurista Rejón, dio paso a la Constitución Yucateca de 1841, que plasmó la defensa de las garantías individuales mediante el juicio de amparo (como medio de control constitucional) en los siguientes artículos:

**“Artículo 8.** – Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos, garantidos por el artículo anterior, á los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al órden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.”

**“Artículo 9.** – De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente; remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.”

En estos artículos se plasma lo establecido en el Proyecto de Constitución Yucateca, ya que en el primero ellos (artículo 8), se establece que los jueces de primera instancia ampararán a los que pidan su protección por violación al goce de sus derechos otorgados por la Constitución contra cualquier autoridad que no sea judicial. Y en el segundo artículo citado (artículo 9) se dispone que los superiores jerárquicos de los jueces, conocerán las infracciones de éstos en los mismos términos que el artículo 8, teniendo la obligación de solucionar el problema y enjuiciando al responsable de la violación a las garantías otorgadas por la Constitución General.

Y por último el artículo 62, que se refiere al juicio de amparo estableciendo lo siguiente:

**“Artículo 62.** – Corresponde a este tribunal (Corte Suprema de Justicia):

1° Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios al texto literal de la Constitución, o contra las providencias del Gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el código fundamental en los términos expresados; limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que la Constitución hubiese sido violada.”

Específicamente este artículo se refiere a la competencia atribuida a la Suprema Corte para amparar a quien pidiera su protección contra leyes o decretos que vayan en contra del texto constitucional o contra los actos del Gobernador cuando se infrinja la Constitución.

Las ideas de Manuel Crescencio Rejón, sirvieron de fundamento para consagrar el control constitucional en nuestro país a través del juicio de amparo, como medio protector de garantías individuales.

#### **2.4. Bases Orgánicas de 1843.**

El Diputado Fernando Ramírez, se oponía en la existencia del Supremo Poder Conservador de las Leyes Constitucionales de 1836, ya que consideraba que tenía un poder privilegiado, por lo que propuso a través de un Voto Particular del Proyecto

de Reforma a la Carta de 1836, que el control de la constitucionalidad de las leyes estuviera a cargo de la Suprema Corte de Justicia, como órgano encargado de controlar la constitucionalidad de las leyes, pero en el caso de que existiera el Supremo Poder Conservador, expresó que éste fuera eventual y no permanente respecto de las personas que habían de componerlo en cada caso particular que se presentara, y que al mismo tiempo se indicara la forma de organizarlo, pero a pesar de lo anterior, el diputado declaró que su dictamen era que no apareciera en el proyecto de reformas ningún artículo de la Segunda Ley Constitucional, concluyendo que el Supremo Poder podría dar motivo a que se diera una contradicción de la voluntad de la Nación con la realmente manifestada y finalizó manifestando que su voto era en el sentido de que no hubiera Supremo Poder Conservador.<sup>49</sup>

Dentro de este Voto Particular se propuso que se otorgaran facultades a la Suprema Corte de Justicia, que en materia de control constitucional, destaca lo siguiente:

“Le corresponde: ...

Cuando el Supremo Gobierno ó la cuarta parte de los diputados, la tercera parte de los senadores presentes que compongan actualmente sus respectivas Cámaras, ó la tercera parte de las Juntas Departamentales reclamen alguna ley como anticonstitucional, decidirá la cuestión la Suprema Corte de Justicia en juicio contencioso.

Lo mismo sucederá cuando en los propios términos los diputados, senadores ó Juntas Departamentales reclamen algún acto del Ejecutivo.

Una ley fijará las instancias y el modo en que ha de verificarse este juicio.”<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit. p. 290

<sup>50</sup> Ibid. pp. 301-302

Así, dentro de las atribuciones de la Suprema Corte propuestas por el Diputado Ramírez, encontramos un supuesto para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, el cual sería interpuesto por un cierto número de integrantes de determinados órganos de gobierno facultados y en el que el único órgano encargado de conocer y resolver esta cuestión, era este órgano judicial y no político, como el citado Supremo Poder Conservador.

Ya en el *Proyecto de Reformas* a la Carta Fundamental de 1836, se establece en el artículo 116 las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia respecto al control constitucional, cuando ésta tiene la obligación de oír dudas sobre la legalidad de una ley, teniendo que consultar al Presidente de la República para poder iniciar la declaración ante el Congreso.

Hemos visto como durante el Proyecto de Reformas a las Leyes de 1836 se reguló el control de la constitucionalidad y como fue depositado en la Suprema Corte de Justicia, pero en el texto definitivo de las Bases Orgánicas de 1843 se menciona sólo en una fracción del artículo 118, la atribución a la Suprema Corte respecto de la inteligencia de las leyes de la siguiente manera:

**"Artículo 118.** Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:

...

XIV. Oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y juzgándolas fundadas, iniciar la declaración correspondiente."

Como podemos apreciar, los legisladores encargados de redactar este artículo hicieron caso omiso a la propuesta del Proyecto de Reformas, ya que este último proponía consultar esta cuestión al Presidente de la República con los fundamentos que hubiere y con ello iniciar una declaración ante el Congreso; por lo que consideramos que el artículo 118 quedó incompleto ya que solo se menciona que la Suprema Corte debe oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de una ley y si éstas son fundadas, deberá iniciar la declaración correspondiente sin indicar, este artículo ni ninguno otro de las Bases Orgánicas, cómo y ante quién será esta declaración.

## **2.5. Acta de Reformas de 1847**

Como en todas las Constituciones, anterior a esta Acta de Reformas surge un Proyecto de Constitución realizado por algunos Diputados, entre los que destacan Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón, quienes se referían al control de la constitucionalidad en cuatro artículos, ideas que posteriormente fueron aceptadas por el Congreso Nacional, que expidió el Acta de Reformas de 1847, quedando el texto definitivo casi idéntico a los artículos del Proyecto de estos Diputados.

El primer artículo que se refiere al control constitucional es el 22, que disponía:

**“Artículo 22.** - Toda ley de los Estados que ataque la Constitución ó las leyes generales, *será declarada nula por el Congreso*; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de senadores.”

Específicamente, este artículo se refería a que cuando las leyes estatales atacaren la Constitución o las leyes generales, se iniciaría una declaración en la que el único órgano legitimado para promoverla era la Cámara de Senadores. Al establecerse que la ley impugnada sería declarada nula por el Congreso, se asentaba que el control de la constitucionalidad iba estar a cargo de un órgano de tipo político.

Otro artículo de de este ordenamiento constitucional referente al control constitucional, específicamente por lo que se refiere a las leyes anticonstitucionales, es el artículo 23 que disponía:

**“Artículo 23.** - Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, ó por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al exámen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán á la Suprema Corte, y esta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas.”

El citado artículo, nos habla de las leyes que fueren reclamadas como anticonstitucionales; éste reclamo podía ser llevado a petición del Presidente, por un número determinado de Diputados, de Senadores o por legislaturas de los Estados. Se señalaba a la Suprema Corte, como la facultada para tramitar el reclamo y ésta a

su vez sometía a consideración de las legislaturas la ley señalada como anticonstitucional, teniendo tres meses para emitir su opinión. Con el informe que se le pedía a las legislaturas, se establece de nueva cuenta que el control de la constitucionalidad era por órgano político, que aunque la Suprema Corte de Justicia hacía la declaración de inconstitucionalidad, ésta primero pedía opinión a las Legislaturas para poder emitir su voto y tenía la obligación de publicar los resultados y con ello quedaría anulada la ley, si así lo resolvía la mayoría de las legislaturas.

El siguiente artículo, que se menciona en los artículos precedentes, se refería a la opinión de las Legislaturas.

**“Artículo 24.** - En el caso de los artículos anteriores, el Congreso general y las Legislaturas á su vez se contraerán á decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es ó no *anticonstitucional*; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución ó la ley general á que se oponga.”

Este artículo se refería a la opinión del Congreso General o de las Legislaturas de los Estados, respecto a que si la ley en controversia iba o no en contra de la Constitución General o de las leyes generales y en caso de que su respuesta sea afirmativa, en la declaración se plasmará el texto de la ley que será anulada con el fragmento de la Constitución o la ley general que se considera transgredida.

Por último, el Acta de Reformas, se refería al juicio de amparo en los siguientes términos:

**“Artículo 25.** - Los tribunales de la Federación ampararán á cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de ley ó del acto que lo motivare.”

Es decir, los tribunales de la Federación, ampararán a los habitantes de la República sobre cualquier violación a los derechos concedidos por la Constitución o las leyes generales contra cualquier ataque ya sea del Poder Ejecutivo o Legislativo, federal o estatal; además de establecer una prohibición a dichos tribunales, respecto a que solamente se limitarán a la protección sobre el caso particular de que se trate el proceso, no pudiendo hacer ninguna declaración sobre la ley o el acto que dio origen al proceso.

En materia de controversia constitucional o conflictos entre órganos de gobierno o entre los Estados, el Acta Constitutiva no hace referencia a ello.

La importancia del estudio del Acta de Reformas de 1847 radica principalmente en la introducción del juicio de amparo como medio protector de la Constitución, y que es una de las instituciones más importantes que caracterizan al Estado mexicano.

Concluimos que en el Acta de Reformas se establecieron dos sistemas para revisar la constitucionalidad de las leyes; por una parte se podía reclamar la inconstitucionalidad de una ley mediante el juicio de amparo ante el Poder Judicial

Federal en cuyo caso la sentencia sólo tendría efectos particulares (formula Otero); la otra forma era un sistema de tipo político de revisión de la constitucionalidad a través del reclamo (artículos 22 y 23) en donde intervenía la Suprema Corte, pero activado a petición de otros poderes, en donde la sentencia tendría efectos generales.

Al respecto dice Lucio Cabrera “el segundo sistema fue el único que se utilizó durante la vigencia del Acta de Reformas. O sea se aplicó el ‘reclamo’ – y no el amparo– para impugnar la validez de las leyes.”<sup>51</sup>

## **2.6. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857**

El 16 de junio de 1856 fue presentado el Proyecto de Constitución, en el que figuraba el control constitucional en el artículo 102, específicamente en lo concerniente al juicio de amparo y a las controversias constitucionales; en este artículo se puede distinguir que el control de la constitucionalidad estaría a cargo de los tribunales de la Federación exclusivamente, o de éstos con los tribunales de los Estados conjuntamente, es decir, se estableció de forma definitiva que el control de la constitucionalidad de las leyes estaría a cargo de un órgano judicial y no político.

---

<sup>51</sup> CABRERA ACEVEDO, Lucio, “El reclamo como antecedentes de la acción de inconstitucionalidad del artículo 105 de la Constitución”, en *Revista Quórum*, 2ª Época, Año IV, Número 32, México, Enero-Febrero 1995. pp. 83-84.

En el texto definitivo de la Constitución de 1857, en el apartado del Poder Judicial, se establecieron algunos artículos que hablan del control constitucional en los siguientes términos:

“**Artículo 97.** - Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

...

III. De aquellas en que la federación fuere parte.

IV. De las que se susciten entre dos o más Estados.

V. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.

...”

“**Artículo 98.** - Corresponde á la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un estado con otro, y de aquellas en que la Union fuere parte.”

“**Artículo 99.** - Corresponde también a la suprema corte de justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, entre éstos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro.”

En el artículo 97, ya se dispuso que le iba a corresponder a los Tribunales de la Federación conocer, entre otras cosas, las controversias que surjan sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; cumpliéndose con esto la hipótesis que el control de la constitucionalidad estaría a cargo de un órgano judicial.

En cuanto a los artículos 98 y 99, se trata de un antecedente de las controversias constitucionales, ya que la Suprema Corte de Justicia, como órgano judicial, va a conocer de las controversias que surjan entre un Estado con otro o de las controversias en las que la Unión fuera parte, así como de dirimir las

controversias que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre los Tribunales de la Federación y los de los Estados, o entre los tribunales de un Estado con los tribunales de otro.

Por lo que se refiere al juicio de amparo, el artículo 101 establece la competencia de los tribunales federales para conocer este medio de control:

**“Artículo 101.** – Los tribunales de la federacion resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
- III. Por leyes o actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.”

En la fracción I, se habla del amparo, ya que los tribunales de la Federación, resolverán las controversias en las que, por leyes o actos de autoridad, se violen las garantías individuales.

En la fracción II, se habla de lo que se conoce como el “amparo soberanía”, ya que los tribunales de la Federación resolverán las controversias que surjan por leyes o actos de autoridad que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

Y por último, en la fracción III de este artículo 101, se menciona que los tribunales de la Federación resolverán las controversias que se susciten por leyes o

actos de autoridad de los Estados que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

En el artículo 102 de esta Constitución, se establecen las directrices que deben seguir los juicios señalados en el anterior artículo, disponiendo que se el juicio sería a petición de la parte agraviada, siguiendo los procedimientos y formalidades señaladas en una determinada ley. Se establecía, además, que la sentencia siempre se ocupará de individuos particulares y la resolución, sólo se limitará a proteger y amparar a éstos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna referencia a la ley o acto que diera origen a este juicio.

Cabe señalar que este artículo sufrió una reforma el 12 de diciembre de 1908 en la que se le agregó un segundo párrafo, refiriéndose a los asuntos del orden civil cuando haya una violación a garantías individuales, pudiendo concurrir a los tribunales de la Federación, cuando haya una sentencia que ponga fin al litigio y contra la que no proceda ningún recurso que tenga como efecto la revocación.

Como podemos observar, en esta Constitución no se establece la figura de acción de inconstitucionalidad pero si prevé mecanismos de control de constitucionalidad como el juicio de amparo contra leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales, contra leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y contra leyes o actos de autoridad de los estados que invadan la esfera de la autoridad federal, y las controversias que surjan entre un estado con otro, y en las que la Unión fuere parte.

## **2.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917**

En el Congreso Constituyente del siglo XX, al discutir las cuestiones relativas a los principios teóricos del juicio de amparo establecidos en la Constitución de 1857, consideraba que éstos eran adecuados para seguirlos aplicando a la Carta Fundamental de 1917.

En esta Constitución, el artículo 103 reproduce los mismos supuestos de procedencia del artículo 101 de la Constitución de 1857, e introduce en el artículo 107 el texto del artículo 102 de ese mismo ordenamiento, agregando las bases fundamentales a que debe sujetarse el juicio de amparo.

El artículo 103 enfatiza que el control de la constitucionalidad (mediante el juicio de amparo) estaría a cargo de un órgano de control judicial siendo éste los tribunales de la Federación, además de brindar una protección a las garantías individuales otorgadas por la Constitución y las jurisdicciones en materia local y federal, teniendo la sentencia de amparo efectos respecto al quejoso, sin hacer ninguna declaración general sobre la ley o acto que impulsó la solicitud del control.

En la discusión de artículo 103, el Diputado Fernández Martínez, propuso que en la parte referente a los conflictos de competencia entre la Federación y los Estados, se incluyeran a los municipios, además de proponer que se agregara una fracción IV, en la que se previera el caso de que las disposiciones o actos de las autoridades municipales, invadan las esferas de competencia de la autoridad federal

o de los Estados, por lo que el Diputado Machorro Narvárez se opuso a esta propuesta aduciendo que estaba contemplado en el artículo 115 la protección a los municipios, pero en realidad no creyó conveniente que el juicio de amparo se extendiera al caso del municipio además de que no se percataba de que sí se podría dar un conflicto constitucional entre las autoridades federales o locales.<sup>52</sup>

Fue en el artículo 105 donde se estableció de forma definitiva la figura de las controversias constitucionales en los siguientes términos:

**“Artículo 105.** – Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la 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.”

Miguel Covián Andrade se refiere a este artículo 105, afirmando que es importante advertir que esta clase de conflictos constitucionales, “no se resolvían mediante la promoción de un individuo o persona jurídica individualmente considerada, sino a petición del órgano constituido cuya esfera de competencia había sido invadida por otro órgano. La sentencia que emitía la Corte en este juicio, que no es de Amparo, tenía por definición, forzosamente, efectos *erga omnes*, pues determinaba de una vez por todas el ámbito competencial de los órganos en pugna, definiendo una situación jurídica general a la que deberían ajustarse todos los actos de los poderes locales de la entidad respectiva.”<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Cfr. COVIÁN ANDRADE, Miguel, op. cit. p. 232

<sup>53</sup> Ibid. p. 264

Este artículo se reformó por primera vez en 1993 quedando de la siguiente forma:

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

Al ser incorporados nuevos órganos en este artículo, se está tomando en cuenta más supuestos de conflictos entre los órganos federales y estatales que en esos momentos se estaban planteando, ya que la Constitución otorgaba la custodia del orden constitucional a la Suprema Corte de Justicia, además de mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que se suscitaran entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de velar que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden constitucional.

Al igual que la Constitución de 1857, esta Constitución nos sigue brindando dos medios de control constitucional, el juicio de amparo y las controversias constitucionales, a los cuales se les da mayor complejidad, pero aun no es tomado en cuenta el medio de control constitucional que tenga por objeto invalidar las leyes de carácter federal que vayan en contra de los mandatos constitucionales, solamente se enfoca a los actos que afecten las garantías individuales y los conflictos entre órganos de gobierno.

### **2.7.1. Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 diciembre de 1994**

En 1990, Héctor Fix Zamudio comentaba que en México era necesario un avance en el campo del control judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad, el cual sólo era posible en cuanto se implantará el principio de la *declaración general de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas*.<sup>54</sup> Esto quiere decir que las resoluciones del amparo no sólo surtieran efectos respecto al particular que interpuso este juicio de garantías sino que se hiciera una declaración general de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas que vulneren o restrinjan las garantías individuales del quejoso.

El 18 de diciembre de 1994 el titular del Poder Ejecutivo de nuestro país, en uso de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 71 constitucional, presentó ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución Política<sup>55</sup>, con el objetivo de fortalecer al Poder Judicial de la Federación y darle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el carácter de *órgano constitucional*, al cumplir la tarea de vigilar que la Federación, los Estados y los municipios actúen de acuerdo a lo previsto por nuestra Constitución.

---

<sup>54</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Las recientes reformas en materia de control constitucional en México. La Suprema Corte como tribunal constitucional". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Número 75, España, 1990. p. 367

<sup>55</sup> Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propuesta por el Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo Ponce de León, al Congreso de la Unión por medio del Senado de la República.

Esta iniciativa de reformas buscaba llevar a sus últimas consecuencias *el principio de supremacía constitucional*, consolidando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el máximo Tribunal Constitucional, otorgándole mayor fuerza a sus decisiones, ampliando su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de las leyes que produjeran efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.

En dicha iniciativa, se estableció que el juicio de amparo era el medio tradicional para tutelar las garantías individuales, ya que los individuos contaban con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto individual de autoridad federal, estatal o municipal que fuera en contra de lo establecido en la Constitución General, por lo que en esta reforma se consideró que el juicio de garantías debería mantener sus principios fundamentales, pero perfeccionándolo a fin de que se proporcione una adecuada la defensa de los derechos fundamentales de los individuos frente a cualquier abuso de autoridad. Asimismo se estableció que con independencia de los beneficios brindados por el juicio de amparo, éste no era suficiente para solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pudieran presentarse en el orden jurídico de la nueva y compleja sociedad mexicana, por lo que se propuso la idea de incorporar procedimientos que garanticen el principio de división de poderes y que a la vez permitir a la sociedad mexicana que cuente con mejores instrumentos para poder iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes.

Se proponía además, mantener la fórmula Otero, con lo que las resoluciones de amparo sólo tendrán efectos respecto a las personas que hubieren promovido el juicio de garantías, pero se propuso una modificación en lo que se refiere a la ejecución de las sentencias de este tipo de juicios. Ésta propuesta de reforma, que se insertaría en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, que permitiría a la Suprema Corte de Justicia de la Nación contar con elementos necesarios para lograr un eficaz cumplimiento de las resoluciones; este sistema también podría ser utilizado en la ejecución de las sentencias dictadas en las controversias y acciones de inconstitucionalidad.

Otra de los objetivos de dicha reforma era una modificación al artículo 105 constitucional con el objetivo de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se presenten entre los diferentes niveles de gobierno, ya que el Ejecutivo, en la exposición de motivos afirmaba que la Constitución, en la parte referente a las controversias constitucionales, no se consideraban muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que habitualmente se estaban planteando y que con las modificaciones propuestas se tenía el objetivo de prever las bases generales de un modelo nuevo para la solución de controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un Municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, como órganos federales o del Distrito Federal; dos Estados; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un Municipio; dos municipios de diversos Estados; dos poderes de

un mismo Estado; un Estado y uno de sus municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo Estado.

Con esta propuesta, cuando algunos de los órganos mencionados estimarán que es vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrán ejercitar las acciones necesarias ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de plantear la anulación del acto o disposición general.

Pero lo más trascendente, que se propuso en esta iniciativa de reformas, fue el hecho de abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, o en su caso, del Procurador General de la República, pudieran plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la inconstitucionalidad de leyes, previendo que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.

Lo anterior se dispuso que se consagrara dentro del artículo 105, denominando a la figura propuesta como *acciones de inconstitucionalidad*, la cual se trataría de un proceso en el cual se pueda impugnar aquellas leyes y tratados internacionales que se estimen contrarios a la Constitución mediante el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámara de Diputados y/o Senadores del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales o de la Asamblea de

Representantes de Distrito Federal (hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal), o el Procurador General de la República.

En este proceso no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas, se promueven con el objetivo de preservar la supremacía constitucional; se trata entonces de que los órganos legitimados puedan plantear una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se considere que las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución, para ello se requerirá del voto de ocho de los once ministros que declaren la inconstitucionalidad de la norma de carácter general.

En dicha iniciativa se planteaba la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las normas con efectos generales, lo que sería una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia, ya que el hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede dar como resultado su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público y cumpliéndose el principio de supremacía constitucional al prevalecer sus normas sobre las establecidas por el órgano legislativo o ejecutivo, ya sea en el ámbito federal o local.

Debido a las dificultades técnicas que implicarían las reformas al artículo 105, el Ejecutivo estableció la necesidad de la promulgación de la correspondiente ley reglamentaria, ya que los problemas técnicos que implican los procesos previstos en este artículo, no podían seguirse tramitando como se había hecho hasta ese

entonces, conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Con estas modificaciones propuestas, el artículo 105 estableció los lineamientos en materia de controversias constitucionales en la fracción I y es en la fracción II de este mismo artículo en donde se incorporaron las acciones de inconstitucionalidad.<sup>56</sup>

Respecto esta reforma constitucional de 1994, Héctor Fix Fierro señala que si bien la resolución de la Suprema Corte puede tener efectos generales, es decir, anular la norma impugnada, con el voto de ocho de los once ministros, esto constituye un retroceso respecto del anterior artículo 105, conforme al cual la resolución podía tener siempre efectos generales, bastando la mayoría en el Pleno de la Corte.<sup>57</sup>

Este autor, además hace algunas proposiciones para mejorar este medio de control constitucional, estableciendo que el porcentaje de miembros de los órganos legislativos que exige la Constitución como legitimación para interponer las acciones de inconstitucionalidad es alto; que la exclusión de las disposiciones en materia electoral no tiene justificación ya que se está privando de la posibilidad de impugnar leyeslectorales; además insiste en que el número de votos exigido para declarar la nulidad de una disposición con efectos generales es muy alto por lo que sugiere que

---

<sup>56</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994. p. 6 (primera Sección)

<sup>57</sup> Cfr. FIX FIERRO, Héctor, "La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994", *La Reforma Constitucional en México y Argentina*, en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Número 19, UNAM, México, 1996. p. 51

el voto de 6 miembros del Pleno de la Suprema Corte, que es la mayoría absoluta, sería apropiado ya que la no obtención de los 8 votos significa que se desestima la acción y no hay ninguna resolución. Además este autor, manifiesta que en esta figura jurídica no se acepta la suspensión de la norma impugnada mientras la Suprema Corte pronuncia su sentencia definitiva, por lo que argumenta que la Ley debió haber previsto la suspensión y con ello permitiría a la Suprema Corte de Justicia de la Nación apreciar la existencia de razones de interés público que pudieran existir para concederla.<sup>58</sup>

A partir de esta reforma, el control de la constitucionalidad en México fue modificado, al incorporar dos medios de control de constitucionalidad de las leyes, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, que junto al juicio de amparo son los medios jurídicos que tienen como objetivo esencial la anulación de leyes y actos de autoridad en general que vayan en contra de lo que establece la Constitución.

---

<sup>58</sup> Ibid. pp. 53-55

### **2.7.2. Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996**

La exposición de motivos de esta reforma constitucional estuvo integrada por varias iniciativas presentadas por Diputados de diversos grupos parlamentarios.<sup>59</sup> Una de ellas es la de fecha 25 de abril de 1995, en la que Diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron una iniciativa con proyecto de decreto en el que se proponía una reforma a la fracción II del artículo 105 constitucional, proponiendo el texto siguiente:

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

La reforma constitucional de 1994 al establecer la figura de las acciones de inconstitucionalidad, exceptuó la materia electoral, pero con esta iniciativa de reformas de 1995-1996, y con el objetivo de no transgredir los derechos civiles de los mexicanos, se consideró procedente suprimir esa excepción.

El 9 de diciembre de 1995 fue presentada otra iniciativa por parte del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, que proponía eliminar la excepción en materia electoral que se señala en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, para que así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de las controversias

---

<sup>59</sup> Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propuesta por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión al Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados.

constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en dicha materia, con lo que se proponía brindar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer, en materia electoral, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ordenamientos legales expedidos por órganos legislativos o ejecutivos, así como en caso de controversias constitucionales.

En las sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados celebradas los días 1 y 2 de abril de 1996, legisladores pertenecientes al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron otras iniciativas de reformas constitucionales y legales en materia electoral; una de ellas es la que también se refería a las fracciones I y II del artículo 105 constitucional y en la que se proponía que se suprimiera la excepción que en materia electoral contienen las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

El 26 de julio de 1996, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocó a un periodo extraordinario de sesiones, con el objeto de discutir, y en su caso aprobar la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución; en estas sesiones, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, así como el Grupo de Diputados Ciudadanos, solicitaron incluir una reserva que establece lo siguiente:

“Suprimir la excepción relativa a la materia electoral en el campo del control constitucional de leyes y actos, constituye una de las finalidades de esta reforma electoral. Así se ha propuesto en tratándose de la acción de inconstitucionalidad prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional. No hay fundamento para que se mantenga la excepción en cuanto a las controversias constitucionales. El hecho de que en el texto actual de la fracción I del artículo 105 constitucional se establezca la excepción en materia electoral

prueba que implícitamente pueden darse caso de invasión de competencias de la Federación, de algún Estado, del Distrito Federal o de los municipios.”

Con esta reserva, los Diputados establecen que tal excepción en materia electoral, todavía podía aplicarse a las controversias constitucionales ya que su eliminación hubiera dotado de unidad al sistema de control de la constitucionalidad de leyes y actos de naturaleza electoral.

Después de amplias discusiones respecto a esta reforma, se llegó a la conclusión de que se reformara la fracción II del artículo 105 constitucional, adicionando un inciso f) dos párrafos, cuarto y quinto, a la fracción III de este artículo constitucional.

Se establece que en la fracción II se suprime la excepción para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral; en el inciso f), se establece el derecho de los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral de ejercitar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro, además de establecer ante qué instancias podrán ejercitar dicha acción.

En la fracción III se instituyó: “las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que

vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones sustantivas”, además que “la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”.

Esta iniciativa fue enriquecida por diversas opiniones que se tradujeron en precisiones gramaticales y modificaciones de carácter sustantivo que mejoraron la propuesta original. Respecto al artículo 105 se estableció lo siguiente:

“Con objeto de hacer concordante, en el nuevo inciso f, fracción II de este artículo, la facultad de las dirigencias nacionales de ejercitar acción de inconstitucionalidad, se especifica que serán, en los estados, las dirigencias de los partidos con registro en los mismos las facultadas para ejercitar esta acción, exclusivamente en contra de leyes electorales del Estado a que correspondan. Asimismo, en razón de método, se reubican, en orden inverso, los dos últimos párrafos de la fracción III, en el inciso f de la fracción II.”

Ésta es la última reforma que ha sufrido este artículo constitucional y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996. pp. 6-7 (Primera Sección)

### CAPÍTULO 3

## LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO

### COMPARADO

#### 3.1. Estados Unidos de América

La supremacía constitucional, la división de poderes y la rigidez de la Constitución son los principios fundamentales que enmarcan el control llevado a cabo por la Corte Suprema de los Estados Unidos. Para la eficacia de éstos y con el objeto de garantizar la correlación entre los actos de los poderes públicos y la Carta Fundamental, se implantó como medio protector de la Constitución la institución conocida con el nombre de “*judicial review*”.

La “*judicial review*”, doctrina de la revisión judicial, es la potestad que tiene la Corte Suprema de los Estados Unidos para controlar la constitucionalidad de las leyes.

Este sistema “se caracteriza, en forma abstracta, como la facultad atribuida a todos los jueces para declarar en un proceso concreto la inaplicabilidad de las disposiciones legales secundarias que sean contrarias a la Constitución y con efectos sólo para las partes que han intervenido en esa controversia.”<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor Y VALENCIA CARMONA, op. cit. p. 198

El sistema de la “*judicial review*” es difuso debido a que cualquier órgano judicial puede examinar la constitucionalidad de una ley sometida a su jurisdicción decidiendo, una vez que ha sido resuelto el problema de su conformidad con la Constitución, si es aplicada o no al caso concreto.

La función de control de constitucionalidad es ejercida por Cortes Federales y Locales, siendo la Corte Suprema la que resuelve en última instancia. Cada juez al aplicar una ley deberá examinar si está de acuerdo con la Constitución y deberá interpretar a la misma, emitiendo su sentencia que puede ser recurrible ante distintas Cortes hasta llegar al Tribunal Supremo cuyas resoluciones deberán acatar todos los órganos del Estado.

El medio utilizado para controlar la constitucionalidad de las leyes es el recurso de inconstitucionalidad.

Los lineamientos que deben seguir los tribunales competentes para conocer este recurso de inconstitucionalidad, se resumen en los siguientes puntos:

1. Todos los tribunales son competentes para juzgar la inconstitucionalidad de las leyes.

2. Los tribunales inferiores pueden declarar que no se aplique una ley de la legislatura de un Estado, por ser contraria a la Constitución Federal; en este caso, la sentencia es revisada por el Tribunal de Apelación del Estado.

3. Los Tribunales Superiores de los Estados pueden resolver sobre la conformidad u oposición de una ley local respecto a la Constitución de ese Estado, y la resolución dictada en un caso específico, obliga a todos los tribunales sometidos a su jurisdicción, además del resto de la Federación. Cuando en el fallo se invoca la contravención de la ley local en orden a las leyes de los Estados Unidos o la Constitución Federal, entonces no están obligados a cumplir los tribunales de los otros Estados, pudiendo decidir ellos sobre la validez de esa ley; si el Tribunal Supremo conoce el caso, no se puede discutir la decisión de éste, siendo exigible para todos su obediencia.

4. La Corte Suprema Federal resolverá de manera irrefutable y en última instancia de todos los conflictos de inconstitucionalidad que sean presentados. Las sentencias serán obligatorias para todos los tribunales de la Federación.

La procedencia del recurso de inconstitucionalidad solamente es posible en el desarrollo de un proceso previo, es decir, el sistema de control constitucional de las leyes tiene la característica de ser un control que se ejercita por vía incidental.

Domingo García Belunde, respecto a la procedencia de este recurso manifiesta:

“Esta cuestión sólo puede presentarse incidentalmente, cuando una parte sostiene que la aplicación de una ley en un caso concreto es una violación ilegal de sus intereses, porque la ley es inconstitucional. Por lo tanto, en principio, solamente

la violación del interés de un particular pone en movimiento el procedimiento del control constitucional.”<sup>62</sup>

Aunque el recurso de inconstitucionalidad se presenta por cuestiones incidentales, Mauro Cappelletti señala que en ocasiones ciertas autoridades pueden intervenir en el proceso a través del llamado “*amicus curiae brief*” que es una exposición escrita en la que dichas autoridades, en calidad de terceros interesados, manifiestan al tribunal correspondiente su parecer sobre la cuestión de inconstitucionalidad surgida en un caso concreto.<sup>63</sup>

Por lo tanto, la cuestión de inconstitucionalidad debe surgir por motivo de un pleito, en el que únicamente intervendrán las partes interesadas, es decir, aquellas partes que se verán directamente afectadas por la sentencia que se ha de dictar, no habiendo lugar a ninguna petición por alguien ajeno al juicio principal y que tenga como objetivo que se invalide la ley que éste considera inconstitucional.

La contradicción entre la ley impugnada y el precepto constitucional debe ser manifiesta y notoria. No se permite que surja una cuestión de inconstitucionalidad por cuestiones preliminares o ajenas al procedimiento principal.

En la *judicial review*, las presentan pruebas poco interés; los tribunales americanos rechazan de plano toda alegación que conduzca a probar la existencia

---

<sup>62</sup> GARCÍA BEALUNDE, Domingo, “El Control de la Constitucionalidad de las Leyes. Estudio comparado de las constituciones austriaca y norteamericana”, en *Dereito Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Volumen IV, Número 1, España, 1995. p. 225

<sup>63</sup> Cfr. CAPPELLETTI, Mauro, *La Justicia Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987. p. 89

de soborno o malicia por parte de los legisladores. Los tribunales no están capacitados para juzgar la conducta e intención de los legisladores; “para los Tribunales no existen factores, sino producto; no debe haber hombres, sino leyes.”<sup>64</sup>

A la correspondiente declaratoria de inconstitucionalidad solamente se debe llegar en circunstancias de absoluta necesidad. La doctrina estadounidense establece que los tribunales deben evitar a toda costa dicha declaración y sólo cuando se demuestre que el derecho de alguna de las partes ha sido vulnerado, se llegará a declarar la inconstitucionalidad de la ley en cuestión, debido a que se presume que toda ley, está de acuerdo con la Constitución Federal.

La declaración de inconstitucionalidad obliga a las partes en el litigio, y se refiere a la desaplicación de la ley en el caso concreto, abriéndose la posibilidad de su incumplimiento por parte de todos los que se encuentren en situaciones semejantes, siempre y cuando acudan a los tribunales en cada caso en concreto; es decir, no hay una generalización de su inobservancia por lo que cada interesado debe ejercitar una acción con arreglo a las formalidades establecidas.

El sistema jurídico de los Estados Unidos se basa en reglas, casos y principios derivados de las opiniones escritas expedidas por los tribunales de apelación y por los tribunales de última instancia donde explican sus decisiones; se le conoce como la doctrina de los “*precedents* o *stare decisis*”, que dispone que esas decisiones son

---

<sup>64</sup> ALVARADO, Jorge, *El recurso contra la inconstitucionalidad de las leyes*, Editorial Reus S.A., España, 1920, p. 58

obligatorias para casos posteriores, a menos que sea demostrado que éstas son diferentes o se sobresean.

Para Miguel Covián Andrade, la doctrina del *stare decisis*, “es un principio fundamental de la jurisprudencia norteamericana que una decisión tomada por la Corte más alta constituye un precedente obligatorio para las cortes inferiores. La frase ‘*stare decisis*’ es una abreviación de la expresión latina ‘*stare decisis et non quieta mouere*’, que significa ‘mantener lo decidido y no cambiar las cuestiones establecidas’. Esencialmente, esas ‘cuestiones establecidas’ o ‘decisiones tomadas’, configuran ‘precedentes’, que deben servir de guía normativa para resolver casos similares a aquéllos que fueron resueltos en el pasado y cuyas sentencias constituyen precisamente los ‘*precedents*’.”<sup>65</sup>

Conforme a la doctrina de los precedentes, un juez, al dictar la resolución de un caso concreto, debe tomar en cuenta las decisiones tomadas en los asuntos previos en que las situaciones son similares al asunto sometido a su jurisdicción, pero como no todas las situaciones son iguales, el juez tiene la obligación de revisar cual de los asuntos previos tiene mayor similitud con el asunto que él está conociendo, con el objetivo de saber cual es el precedente que debe aplicar al dictar la correspondiente resolución.

Las decisiones de los jueces pueden ser diferentes en casos similares. Ha llegado a presentarse la situación de que la Corte Suprema declare inconstitucional

---

<sup>65</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel, op. cit. p. 213

una misma ley en un caso concreto y en otro no, o viceversa o de que un tribunal inferior decida sobre la inconstitucionalidad de una ley sin haber tomado en cuenta un caso llevado ante la Corte Suprema que ha adoptado otra decisión.

Al respecto Mauro Cappelletti comenta que “el resultado final del principio del vinculo a los precedentes es que, aunque también las Cortes (estatales o federales) norteamericanas pueden surgir divergencias en cuanto a la constitucionalidad de una ley determinada, a través del sistema de las impugnaciones la cuestión de constitucionalidad podrá terminar empero por ser decidida por los órganos judiciales superiores y, en particular, por la *Supreme Court*, cuya decisión será desde aquel momento en adelante, vinculante para todos los órganos judiciales. Una vez aplicada por la *Supreme Court* por inconstitucionalidad, una ley americana, aun permaneciendo ‘on the books’, se ha vuelto ‘a dead law’, una ley muerta.”<sup>66</sup>

Los efectos de las resoluciones son de tipo declarativo, operan de manera *ex tunc*, es decir retroactivamente, por lo que se trata de una preexistente nulidad absoluta.

La regla fundamental en los efectos de la sentencia es que el juez debe limitarse a no aplicar la ley inconstitucional en el caso concreto; la eficacia de la resolución es *inter partes*, aun cuando esta característica, es eliminada cuando el

---

<sup>66</sup> CAPPELLETTI, Mauro, op. cit. pp. 71-72

control es ejercido por la Supreme Court por efecto del principio del *stare decisis* en donde puede ser eliminada o atenuada.<sup>67</sup>

### 3.2. Austria

El control de la constitucionalidad de las leyes de este país tiene la característica de ser un sistema de tipo concentrado, debido a que los jueces inferiores, no pueden decidir sobre las cuestiones de inconstitucionalidad de las leyes que se le planteen, sino que deben elevarlas a un Tribunal especial para su decisión.

La Constitución de Austria de 1920 reservó el control de la constitucionalidad de las leyes a una Corte especial denominada “Corte Constitucional” (*Verfassungsgerichtshof*), que tendrá como principal facultad verificar la correlación de los actos de autoridad (*latu sensu*) y la Constitución así como anular las leyes inconstitucionales.

Los órganos que tienen competencia para iniciar un proceso de control constitucional de las leyes ante la Corte Constitucional son:

1. El Gobierno Federal
2. Los Gobiernos de los *Länder*

---

<sup>67</sup> Cfr. *Ibid.* p. 101

3. La Corte Suprema para las causas civiles y penales (*Oberster Gerichtshof*), y
4. La Corte Suprema para las causas administrativas (*Verwaltungsgerichtshof*)

El Gobierno Federal y los Gobiernos de los Länder pueden promover la cuestión de inconstitucionalidad por vía principal o de acción, mientras que la *Oberster Gerichtshof* y la *Verwaltungsgerichtshof* promueven dicha cuestión solamente por vía incidental, en el curso y con ocasión de un proceso ordinario que se desenvuelva delante de ellos y por cuya decisión la ley, federal o estatal, de la que es puesta en cuestión la inconstitucionalidad, sea relevante.

Los principios a los que debe sujetarse la Corte constitucional para juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes federales o locales, se resumen en los siguientes puntos:

1. La cuestión de inconstitucionalidad puede ser iniciada vía acción o excepción:

a) La *vía de acción*, que se ejercita exclusivamente por órganos ejecutivos, se puede promover por:

- El Gobierno Federal respecto a leyes locales
- Un Gobierno Regional respecto a leyes federales, y
- Un tercio de los miembros de los consejos nacional, federal y locales.

b) En *vía de excepción o incidental*, iniciada por órganos judiciales, siendo la Corte Suprema (Oberstergerichtshof) y por la Alta Corte Administrativa (Verwaltungsgerichtshof), cuando estos tribunales tengan duda sobre la constitucionalidad de la ley que deban aplicar a la causa *sub judice*.<sup>68</sup>

Las Altas Cortes de Austria y los Tribunales inferiores, no pueden juzgar sobre la adecuación de una ley con la Constitución, pero si alguno de éstos tiene reservas sobre la constitucionalidad de una ley, antes de que se resuelva el conflicto, se debe plantear la cuestión ante la Corte Constitucional.

2. En cualquier momento puede ser presentada una cuestión de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional.

3. La sentencia dictada por la Corte Constitucional en la que se declara la inconstitucionalidad de una ley o parte de ella, obliga al Canciller Federal (si se trata de una ley federal) o al Gobernador del *Land* (si se trata de una ley estatal o de un *Land*) a que publique, inmediatamente, la abrogación de la ley en la Gaceta Legal Federal y en la del *Land* interesado. La anulación de la ley inconstitucional, entrará en vigor a partir de su publicación, salvo que se fije otro término que no podrá ser mayor de un año y teniendo los efectos eficacia *ex nunc* (no tiene efectos retroactivos, se dejará de aplicar esa ley a partir de la publicación de su anulación).

---

<sup>68</sup> Cfr. COVIÁN ANDRADE, Miguel, op. cit. p. 65

Al respecto Oscar Vásquez del Mercado manifiesta que “a la decisión de la Corte Constitucional, que declara la inconstitucionalidad de la ley, no puede atribuírsele simple valor declarativo; no establece que determinado acto legislativo sea un acto nulo desde que nace, cuyos efectos sean nulos *ex tunc*, es decir, como si se tratara de un acto privado de valor jurídico desde su origen, sino por el contrario, la decisión de la Corte Constitucional sólo anula la Ley inconstitucional, esto es, destruye *ex nunc* su existencia jurídica, exactamente como si la Ley hubiese sido abolida por un acto legislativo sucesivo y que este acto sólo hubiese puesto fin a su existencia jurídica.<sup>69</sup>

4. La resolución dictada por la Corte Constitucional tendrá efectos *erga omnes*, oponibles a toda clase de autoridades, es decir, implica la ineficacia de la ley a partir de que ha sido publicada la declaratoria de inconstitucionalidad o en el plazo que se haya fijado para ello.

Además de regular la constitucionalidad de las leyes, la Corte Constitucional también conoce del control constitucional de las ordenanzas administrativas, teniendo competencia para ello.<sup>70</sup>

- Los tribunales, de oficio, sobre la inconstitucionalidad de las ordenanzas de las autoridades administrativas y cuando la ordenanza forme el presupuesto de la sentencia de la Corte.

---

<sup>69</sup> VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar, *El control de la constitucionalidad de la ley*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978. pp. 46-47

<sup>70</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, op cit. p. 199

- A petición del Gobierno Federal respecto de la inconstitucionalidad de las ordenanzas de algún *Land*, o el gobierno de algún *Land* sobre la inconstitucionalidad de ordenanzas del Gobierno Federal.
- Sobre la inconstitucionalidad de las ordenanzas de las autoridades de supervisión de las comunidades cuando aquéllas incidan en las funciones internas de éstos.

Las resoluciones dictadas respecto de la inconstitucionalidad de las ordenanzas administrativas, entran en vigor el mismo día de su publicación o seis meses después, teniendo efectos *erga omnes*.

Otra competencia de la Corte Constitucional en materia de control constitucional, es la que se refiere al control de los tratados internacionales, en donde la Corte juzgará sobre los términos de un tratado internacional sancionado por el Consejo Nacional. Si se encuentra una contravención a la Constitución Federal, el tratado carece de validez, surtiendo efectos inmediatamente la resolución, siempre y cuando preceda la respectiva publicación por parte del Presidente a menos que no se disponga lo contrario o una determinada fecha.

El término para la suspensión de la validez de un tratado no puede exceder de dos años.

### 3.3. Alemania

La Constitución alemana de 1949 otorga jurisdicción constitucional al Tribunal Federal Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*), que tendrá como objetivo primordial la vigilancia del respeto a la Constitución, determinando la validez o la nulidad de las leyes en función de su relación con la Constitución.

La Constitución alemana y la Ley Orgánica del Tribunal Federal Constitucional (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*) establecen las facultades del Tribunal Federal Constitucional en materia de control constitucional de las leyes.

Los aspectos generales que debe observar el Tribunal Constitucional Federal en relación con el control constitucional son los siguientes:

1. Las cuestiones de constitucionalidad se deben presentar por escrito, debiendo establecerse los preceptos constitucionales que se consideren transgredidos y las normas o actos de autoridad que los vulneren, además de ofrecerse los medios probatorios.

2. El Tribunal puede suspender los efectos de la decisión de una Corte ordinaria hasta que la cuestión sea resuelta o, posponer su decisión hasta que otro Tribunal emita resolución, siempre y cuando, ésta sea relevante para resolver la cuestión de constitucionalidad.

3. La sentencia dictada por el Tribunal Constitucional tiene efectos *erga omnes*.

El control de la constitucionalidad de las leyes en Alemania se estructura en dos formas:

- a) En *vía de acción: control abstracto de normas (abstrakte normenkontrolle)*; y
- b) En *vía excepción: control concreto de constitucionalidad de leyes*.

#### *\*CONTROL ABSTRACTO DE LAS NORMAS*

En este tipo de control, el Tribunal Constitucional resolverá sobre las diferencias de criterios o dudas que surjan sobre el Derecho Federal o el Derecho de los Länder, respecto a la Constitución así como la correspondencia del Gobierno de los Länder con el Federal.

El control abstracto no está sujeto a ningún término. Los sujetos legitimados para interponer este tipo de recurso son:

1. *Die Bundesregierung* (el Gobierno Federal)
2. *Die Landesregierungen* (los Gobiernos de los Länder)

3. Un tercio de los miembros del *Bundestag* (Cámara de Representantes Federal)

La resolución emitida por el Tribunal Constitucional, en el control abstracto, tiene efectos *erga omnes*, declarando la validez o nulidad de la ley sujeta al control, teniendo, las decisiones, efectos vinculatorios ya que obligan a todos los órganos de la Federación y de los Länder, así como a todas las autoridades, tanto de la Federación como de los Länder (artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Constitucional).

Además, la eficacia de la resolución es de tipo *ex tunc*, es decir opera con efectos retroactivos.

*\*CONTROL CONCRETO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES*

En este tipo de control cualquier Tribunal tiene la obligación y derecho de comprobar si en un procedimiento judicial ante el sustanciado, alguna norma jurídica, que sea decisiva para la solución del caso, plantea dudas en relación con su constitucionalidad.

Es indispensable la existencia de un proceso en que la ley vigente deba aplicarse y de cuya validez dependa el sentido de la sentencia que resuelva la controversia.

Miguel Covián Andrade se refiere al control concreto expresando que “si un tribunal considera inconstitucional una ley, de cuya validez depende su decisión, debe suspender el proceso y requerir la determinación del Tribunal competente del Land para resolver controversias constitucionales, cuando se trate de violaciones a la Constitución del Land, o del Tribunal constitucional federal, cuando se trate de violaciones a esta ley fundamental. Esto se aplica también, cuando se trate de transgresiones a esta ley fundamental por una ley local o de incompatibilidad de una ley local con una ley federal.”<sup>71</sup>

El artículo 13 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal, faculta a este órgano para decidir sobre la compatibilidad de una ley federal o de una ley local con la Constitución y en cuanto a la compatibilidad de una ley local con una ley federal, a petición de un tribunal ordinario.

Los jueces de los Tribunales ordinarios son los únicos autorizados para entablar este tipo de recurso, no las partes en los procedimientos seguidos en estos Tribunales.

El planteamiento que realiza un juez sobre la inconstitucionalidad de una ley por vía excepción, permite su presentación en cualquier etapa de un proceso, es decir, en cuanto el juez *a quo* sospecha que la ley es inconstitucional, y para dictar la sentencia respectiva, deberá suspenderse el procedimiento principal hasta que el Tribunal Constitucional decida sobre la constitucionalidad de la ley impugnada.

---

<sup>71</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel, op. cit. p. 135

Hemult Steinberger se refiere a la decisión tomada por el Tribunal Constitucional, por la vía incidental, precisando que si éste “estima que tal norma es inconstitucional deberá suspender el procedimiento y recabar una decisión del Tribunal Constitucional si se tratare de un derecho fundamental presuntamente lesionado o la decisión del correspondiente Tribunal Constitucional regional si la infracción alegada fuera respecto de la constitución de uno de los Länder. Lo mismo debe decirse cuando esté en juego la infracción de la Ley Fundamental en virtud de la legislación de los Estados miembros o de la incompatibilidad entre una ley autonómica y una ley federal. El tribunal de instancia no puede declarar por sí mismo la inconstitucionalidad de dicha ley o su incompatibilidad con el Derecho federal o simplemente dejar de aplicarla, sino que debe acudir ante el Tribunal Constitucional Federal, y será éste quien, en definitiva, decida sobre la cuestión constitucional.”<sup>72</sup>

La demanda, en el control concreto, se reduce a la duración del proceso principal y la decisión del tribunal solamente se limita a constatar la constitucionalidad de la ley, sin alcanzar el fondo de la controversia principal.

La declaratoria de la nulidad de la ley, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley del Tribunal Federal Constitucional, tiene alcances generales.

Ya resuelta la cuestión de constitucionalidad, se devuelven los autos al Tribunal de instancia.

---

<sup>72</sup> STEINBERGER, Hemult, “Algunos rasgos fundamentales de la justicia constitucional en la República Federal de Alemania”, en *Revista de estudios Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Número 51, Nueva Epoca, Mayo - Junio, España, 1986. p. 13

### 3.4. Francia

El control de la constitucionalidad de las leyes se encomienda a un órgano político llamado Consejo Constitucional (*Conseil Constitutionnel*), que utiliza un control de tipo abstracto *a priori*, se realiza durante el proceso de discusión y aprobación de la ley, antes de su promulgación y de su entrada en vigor, por lo que se trata de un control de tipo preventivo.

Mauro Cappelletti manifiesta que esta función del *Conseil Constitutionnel* “viene a insertarse –necesariamente, respecto a las ‘leyes orgánicas’, y solamente a instancia de ciertas autoridades políticas, respecto a las otras leyes– en el *iter* mismo de la formación de la ley en Francia; es, en suma, no un verdadero y propio control (*a posteriori*) de la legitimidad constitucional de una ley para ver si es o no es válida y por consiguiente aplicable, sino más bien un acto (y precisamente un parecer vinculante), que viene a insertarse *en el proceso mismo de formación de la ley*, – y de este proceso asume por lo tanto la misma naturaleza.”<sup>73</sup>

Tal control implica la posibilidad de que las leyes orgánicas y las reglamentarias de las Asambleas sean turnadas al *Conseil Constitutionnel* antes de su promulgación, para que éste se pronuncie sobre la conformidad de éstas con las normas constitucionales.

---

<sup>73</sup> CAPPELLETTI, Mauro, op cit. p. 30

El procedimiento de constitucionalidad llevado al *Conseil Constitutionnel* se debe realizar de manera escrita y para que comience su actuación es necesario que sea incitado por los siguientes órganos de gobierno:

1. Presidente de la República
2. Primer Ministro
3. Presidente de la Asamblea Nacional
4. Presidente del Senado
5. Grupo de 60 senadores o 60 Diputados

Al tratarse de un control *a priori*, la revisión de la constitucionalidad de leyes, reglamentos de las Asambleas y acuerdos internacionales es obligatoria para el Consejo Constitucional, por lo que se considera que el recurso ante el Consejo se presenta de oficio.

Es importante mencionar que el *Conseil Constitutionnel* tiene límites respecto al control de la constitucionalidad de leyes; uno de ellos se refiere a que no puede revisar la constitucionalidad de las leyes emanadas de un referéndum, ya que el Consejo sostiene que, por ser estas leyes emanadas de la expresión de la soberanía popular, quedan fuera de su control.<sup>74</sup> Otro límite es aquél que se refiere a las leyes promulgadas ya que, como se ha mencionado, el control que realiza el Consejo Constitucional es *a priori* y no *a posteriori*.

---

<sup>74</sup> Cfr. COVIÁN ANDRADE, Miguel, op. cit. pp. 169-171

Las normas sujetas a control por parte del Consejo Constitucional son:

*a) Control de leyes orgánicas y de reglamentos de las asambleas*

En el artículo 61 de la Constitución Francesa se establece la obligación de que las leyes orgánicas y las reglamentarias de las asambleas sean sometidas a una revisión por parte del Consejo Constitucional, lo cual debe ser antes de su promulgación y entrada en vigor, con el objetivo que éste se pronuncie sobre la conformidad estas normas con la Constitución, es decir, las leyes orgánicas no pueden ser promulgadas, ni los reglamentos de las Asambleas aplicados, sin que haya una previa declaración de constitucionalidad por parte del Consejo Constitucional.

En cuanto a las leyes orgánicas, el encargado de enviar el proyecto al Consejo constitucional será el Primer Ministro, para que sea revisado y una vez que se ha hecho la revisión, se procederá a la promulgación de la ley.

Por lo que se refiere a los reglamentos de las asambleas, el Presidente de cada una de ellas será el que envíe el proyecto para su revisión ante el Consejo Constitucional.

Tanto para leyes orgánicas como para reglamentos de las asambleas, el Consejo Constitucional dispone de un mes para resolver sobre su constitucionalidad,

periodo durante el cual el plazo para promulgar la ley o el reglamento, así como su publicación, quedan suspendido.

Si el Consejo determina que la ley en cuestión tiene contenido en contra de los preceptos constitucionales e inseparable del conjunto de la ley, ésta no podrá ser promulgada; pero si el contenido inconstitucional es inseparable, podrá ser promulgada, excluyendo la parte inconstitucional o se podrá pedir una nueva revisión en la Asamblea.

Si un reglamento de las Asambleas es contradictorio a la Constitución, éste no podrá ser aplicado por la Asamblea que lo haya aprobado.

#### *b) Control de leyes ordinarias*

El artículo 61 de la Constitución francesa en su segundo párrafo, se refiere a la posibilidad de que las leyes ordinarias sean turnadas al Consejo antes de su promulgación, para que éste se pronuncie sobre su conformidad con las leyes constitucionales.

Este tipo de control se diferencia de los anteriores, en que las leyes ordinarias pueden o no ser enviadas al Consejo por parte de los órganos legitimados para ello, lo que significa que estas normas pueden o no ser controladas, pero necesariamente se requiere que uno de los titulares que tienen derecho para turnar la ley al Consejo lo haga, para que éste ejerza su función de control.

Al respecto Miguel Covián Andrade opina que “el juez constitucional no controla sino aquello que le es sometido y no puede por tanto, extender su control a leyes ordinarias no sometidas, aun si éstas están estrechamente ligadas a la ley orgánica controlada o si condicionan sus alcances; pero él controla todo lo que le es sometido, aun si tal disposición no tiene el carácter de ley orgánica, sino de ley ordinaria.”<sup>75</sup>

La declaración de conformidad de una ley con los principios y las normas que comprenden el *bloc de la legalité constitutionnelle* (que es el conjunto de normas supremas a las cuales debe ajustarse la ley para que sea válida)<sup>76</sup> permite que el término para su promulgación, suspendido por la revisión, vuelva a correr. Por el contrario, la decisión de inconstitucionalidad invalida la ley.

### c) *Control de los compromisos internacionales*

En esta materia, el control se realiza *a priori*, sobre acuerdos concluidos, no definitivos, pero sujetos a ratificación.

Al igual que los dos tipos de control anteriores, el Presidente de la República, el Primer Ministro, los Presidentes de las Asambleas, 60 Diputados o 60 Senadores, pueden turnar la propuesta de compromiso internacional al Consejo Constitucional.

---

<sup>75</sup> Ibid. p. 164

<sup>76</sup> Ibid. p. 165

Si la declaración que hace el Consejo Constitucional es en el sentido de la no conformidad con la Constitución, conduce a la respectiva reforma constitucional para hacer compatibles a la Constitución con el tratado internacional; no hay cabida para la invalidez o modificación del tratado. La autorización para que sea ratificado el tratado internacional procede hasta después de haberse realizado la reforma constitucional.

Por último, precisaremos que las resoluciones emanadas del Consejo Constitucional son cosa juzgada, inapelables, no se admite ningún recurso en su contra y tienen efectos *erga omnes* debido a que se imponen a todos los órganos de gobierno.

Las decisiones del Consejo se toman siempre en sesiones plenarias, por mayoría de votos, son publicadas en el diario oficial (journal officiel).

### **3.5. España**

El control de la constitucionalidad de las normas con rango de ley le corresponde de manera exclusiva al Tribunal Constitucional, por lo que se trata de un control constitucional concentrado, debido a que los demás tribunales no podrán pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes.

Las facultades del Tribunal Constitucional se encuentran comprendidas en la Constitución Española así como en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Los tipos de normas que son susceptibles de ser sometidos a control de la constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional son:

- a) estatutos de autonomía
- b) leyes orgánicas y ordinarias del Estado y de las comunidades
- c) decretos-leyes
- d) decretos legislativos
- e) tratados internacionales
- f) reglamentos parlamentarios tanto de las cámaras nacionales como de las asambleas autonómicas

El control constitucional se aplica después de la promulgación de las leyes pero en materia de tratados internacionales existe una excepción al respecto contenida en la Constitución Española:

Conforme al tipo de procedimiento que realiza el tribunal Constitucional en materia de control constitucional, éste puede ser como *control abstracto* y *control concreto*.

Artículo 95. - En el caso de que el Gobierno o cualquiera de las Cámaras estime que un Tratado, al cual aún no se le ha prestado el consentimiento del estado, pueda resultar

contrario a las previsiones constitucionales, podrá pedir al Tribunal Constitucional que se pronuncie, mediante la oportuna declaración, al respecto.

Es decir, el control constitucional de los tratados internacionales se realiza *a priori*, ya que el tratado no ha sido ratificado por el Gobierno Español y se somete su análisis al Tribunal Constitucional, para que éste haga la declaración correspondiente.

#### *\*CONTROL ABSTRACTO*

El procedimiento llevado a cabo en el control abstracto, se realiza a través del “recurso de inconstitucionalidad”. Tiene como objetivo que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la conformidad de una ley ya promulgada con los preceptos constitucionales, aunque ésta no haya sido aplicada al caso concreto.

El recurso de inconstitucionalidad español puede ser definido de la siguiente manera:

“... es un medio directo de impugnación de una ley o disposición con fuerza de ley que tiene por objeto inmediato la determinación de su conformidad con la Norma Fundamental.”<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional*, 2ª edición, Editorial Tecnos, España, 1997. p. 319

Los sujetos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad son:

1. El Presidente del Gobierno
2. El Defensor del Pueblo
3. Cincuenta Diputados
4. Cincuenta Senadores
5. Los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas

Cuando sean los Diputados o los Senadores los que presentan este recurso, el Tribunal Constitucional exige un otorgamiento de un poder por parte de los parlamentarios que signan el recurso.

Como podemos apreciar, la iniciación del recurso de inconstitucionalidad está restringida a un cierto número de sujetos y el plazo para su interposición es de tres meses a partir de su entrada en vigor, esto que podría considerarse como deficiencias del control abstracto, el legislador español lo suple con el control concreto a través de la cuestión de constitucionalidad.

#### *\*CONTROL CONCRETO*

Este control se presenta en el transcurso de un proceso judicial y tiene como objeto que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la conformidad de los mandatos constitucionales a un caso concreto.

Corresponde los jueces ordinarios iniciar esta vía en el sentido de que si consideran que una norma legal decisiva y aplicable en un litigio puede ser inconstitucional, pueden plantear ante el Tribunal Constitucional una “cuestión de inconstitucionalidad” pero éste último puede rechazarla y él decide, al admitirla, si es constitucional o no, para ello no se tomará en cuenta la entrada en vigor de la norma, en virtud de que no hay plazos preclusivos para el planteamiento de dicha cuestión.

A diferencia del recurso de inconstitucionalidad, en la cuestión de inconstitucionalidad no hay temporalidad para interponerlo, lo que nos lleva a pensar que se trata de una medida preventiva para el caso de que los órganos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad no lo hagan dentro de los tres meses que se tienen para interponer este recurso y como una forma de combatir las leyes inconstitucionales no impugnadas por los órganos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

Aunque ambos procedimientos, el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad, constituyan dos procesos distintos, tienen el mismo objeto, el control constitucional, y su procedimiento se resume en los siguientes puntos:

1. En cuanto a la admisión del recurso, fase inicial del procedimiento procederá si, el recurso o la cuestión de constitucionalidad, cumplen con los requisitos formales exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Sin embargo, se prevé la posibilidad de que en trámite de admisión, cuando a la cuestión de inconstitucionalidad le falten las condiciones procesales o

fuere notablemente infundada la cuestión suscitada, mediante auto y con audiencia del Fiscal General del Estado, el Tribunal Constitucional puede rechazar dicha cuestión.

2. Los requisitos formales exigidos por la Constitución Española y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, consisten en exponer las razones que sostienen el recurso, la identificación de los preceptos que se impugnan y los preceptos constitucionales que se estiman vulnerados.

3. El recurso de inconstitucionalidad se tramita a modo de proceso principal directo, mientras que la cuestión de inconstitucionalidad se tramita a modo de incidente en el transcurso de un proceso principal.

4. No se presenta la suspensión de la eficacia de la norma que ha sido sometida a revisión, cuando se interpone el recurso de inconstitucionalidad o la cuestión de inconstitucionalidad.

Al respecto existe una excepción: la recogida en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en el sentido de que cabrá esa suspensión cuando se trate de un recurso por parte del Gobierno frente a una ley de una Comunidad Autónoma, y el Gobierno invoque el artículo constitucional que posibilita esa suspensión.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Cfr. LÓPEZ GUERRA, Luis, "La justicia constitucional en España", en *Revista Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Editorial Centro de Estudios Constitucionales Madrid, España, Diciembre, 1997. p. 195

5. Admitido el recurso o la cuestión de constitucionalidad, se abre la fase de alegaciones, que es parecida en ambos casos.

Cuando se trata del recurso de inconstitucionalidad se debe correr traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno cuando se impugna una ley del Estado o a los órganos Ejecutivo y Legislativo de la Comunidad Autónoma afectada cuando el recurso es contra una ley de una Comunidad Autónoma.

El objeto del traslado de la demanda es con el fin de hacer posible la formulación de las alegaciones sobre la constitucionalidad de la norma sujeta a la revisión por parte del Tribunal Constitucional.

En el caso de la cuestión de inconstitucionalidad, el trámite es similar, solamente que el traslado se extiende al Fiscal General del Estado, lo cual no se hace extensivo a las partes del procedimiento inicial, del que emana la cuestión de inconstitucionalidad.

6. Finalizada la fase de alegaciones, el Tribunal Constitucional procede a dictar la sentencia correspondiente.

El lapso de tiempo que corre entre las alegaciones y la resolución del Tribunal Constitucional es de 15 días, ya que transcurrió éste, el Tribunal dictará la

correspondiente sentencia en el día 10, salvo que se estime ampliar ese plazo el cual no podrá ser mayor de 30 días.

Las resoluciones dictadas por el Tribunal constitucional tendrán valor de cosa juzgada teniendo efectos generales a partir de la fecha de publicación en el Boletín Oficial del Estado. (artículo 38 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español)

Esto supone que, en el caso de que el fallo declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, habrá lugar a la nulidad de los preceptos revisados quedando excluidos del ordenamiento jurídico, con eficacia *erga omnes*. En el supuesto de que el Tribunal desestime la situación planteada, se excluye el replanteamiento de la cuestión o de la revisión de inconstitucionalidad en la misma vía y mucho menos por los mismos motivos.

Las resoluciones tendrán eficacia *ex nunc*, es decir, no tendrá efectos retroactivos, solamente en lo que se refiere a sanciones administrativas y penales.

### **3.6. América Latina**

En Latinoamérica, existe una tendencia predominante de adoptar sistemas de control de la constitucionalidad inspirados en el modelo concentrado (austriaco) al establecerse en algunos países, la figura de un órgano encargado exclusivamente

del control de la constitucionalidad de las leyes. En otros se ha adoptado el sistema difuso (Estados Unidos) al atribuirse, a todos los jueces y tribunales, la facultad de decidir las cuestiones de inconstitucionalidad de las leyes. Y en otros más, ha surgido lo que actualmente es conocido como el *sistema mixto de control de constitucionalidad*, que se ha desarrollado de manera creciente en América Latina y que toma del sistema difuso la competencia de un Tribunal ordinario no especializado, la para decidir sobre las cuestiones de inconstitucionalidad de las leyes y tomando del sistema concentrado la declaración general de inconstitucionalidad.

## **ARGENTINA**

El control de la constitucionalidad de las leyes solamente puede efectuarse en un juicio contencioso común entre partes para considerar la validez constitucional de la norma impugnada.

Se presenta un sistema difuso de la constitucionalidad de las leyes en el sentido de, que todos los jueces pueden declarar su inconstitucionalidad, no existiendo una institución especializada que sea la única de ejercer el control.

Los jueces ejercitan este control a petición de las partes interesadas o afectadas por la aplicación de normas consideradas inconstitucionales.

Las normas que son susceptibles de control son:

- a) Todas las leyes
- b) Decretos del Poder Ejecutivo
- c) Sentencias judiciales en orden al supuesto de arbitrariedad
- d) Tratados internacionales

El planteamiento del procedimiento de la inconstitucionalidad debe ajustarse a las siguientes reglas:

1. Se debe probar la existencia de un perjuicio sufrido por el impugnante, además de precisarse de qué manera la disposición impugnada contraría la Constitución causándole con ello un gravamen. Este perjuicio debe ser alegado por el titular del derecho afectado.

2. No resulta pertinente la impugnación de inconstitucionalidad, cuando el objeto con que se la persigue no es la inaplicabilidad del texto objetado a la causa, sino el establecimiento de un régimen normativo distinto, lo cual es de incumbencia del legislador.<sup>79</sup>

3. La impugnación se debe plantear contra la parte que causó el perjuicio alegado.

---

<sup>79</sup> Cfr. DALLA VIA, Alberto Ricardo, "La justicia constitucional en Argentina", en *Revista Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Editorial Centro de Estudios Constitucionales Madrid, España, Diciembre, 1997. p. 39

4. Al dictarse la resolución final, el juez se debe pronunciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, teniendo únicamente efectos respecto de las partes involucradas en el proceso judicial (efectos *inter partes*). La ley impugnada continúa vigente y sólo puede ser derogada por la misma autoridad que la aprobó.

Contra las decisiones definitivas de las Cortes Supremas o Superiores Tribunales provinciales, puede excepcionalmente, recurrirse ante la Corte Suprema Nacional, que resulta ser el más alto Tribunal judicial y que se ha autodefinido como interprete final de la Constitución.

Existe la posibilidad de que cuando el Tribunal Superior declare por *tercera* vez la inconstitucionalidad de una norma legislativa, puede suspender su vigencia, y por lo tanto, la disposición no puede aplicarse desde el momento en que es publicada la sentencia respectiva.

## **BOLIVIA**

El control de la constitucionalidad en este país se encuentra encomendado al Tribunal Constitucional, que tiene como atribución principal, conocer y resolver, en única instancia, a través del recurso de inconstitucionalidad, los asuntos de inconstitucionalidad de las leyes.

Se puede presentar el control abstracto de las leyes y el control concreto.

Los sujetos legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad, que puede presentarse a través del *control abstracto* son:

- a) El Presidente de la República
- b) Cualquier Diputado o Senador
- c) El Fiscal General de la República
- d) El defensor del pueblo

En el *control concreto*, cualquier personal está legitimada para ejercer el control.

Cuando en la sentencia se declare la inconstitucionalidad de una ley, decreto o cualquier resolución no judicial, sus efectos serán generales y con esto se hace inaplicable la norma.

## **BRASIL**

Las normas que se encuentran sujetas al control de la constitucionalidad se dividen en dos tipos:

- 1) *Leyes*: que se refieren a la ley ordinaria propiamente dicha, votada por el Congreso y sancionada por el Presidente de la República.
  
- 2) *Actos normativos*: se trata de enmiendas constitucionales, leyes complementarias, leyes delegadas, decretos-leyes, medidas provisionales, decretos autónomos, las normas de tratados internacionales promulgadas como derecho interno y los reglamentos internos de las Cámaras.

En el ordenamiento jurídico brasileño, también se presenta para desarrollar el procedimiento de control de las leyes, el *control concreto* y el *control abstracto* de la constitucionalidad de las leyes.

En cuanto al *control concreto*, éste se presenta en el transcurso de un procedimiento ordinario, puede ser interpuesto por la parte interesada una cuestión de inconstitucionalidad de una ley o de un acto normativo basándose en la Constitución Federal o Estatal, correspondiéndole a cualquier juez la facultad de hacer una declaratoria de inconstitucionalidad de la norma impugnada. Cuando se trate de una inconstitucionalidad basada en la Constitución Federal, la cuestión debe llegar al Tribunal Supremo, quien decidirá la cuestión de forma definitiva.

El control concreto puede ser reclamado por cualquier parte o por el Ministerio Público si participa en el proceso, pero también puede ser examinada la ley *ex officio* por el órgano judicial.

La cuestión de inconstitucionalidad no altera el procedimiento de la demanda principal.

El efecto de la sentencia en el control concreto, solamente es para las partes implicadas, pero en la Constitución está previsto que una vez declarada la inconstitucionalidad en un caso concreto, se tendrá que comunicar al Senado Federal, el cual suspenderá la aplicación de la ley o acto inconstitucional, por lo que la ley o acto ya no podrán ser aplicados.

Al *control abstracto* de la constitucionalidad de las leyes se le conoce con el nombre de “*acción directa de inconstitucionalidad interventiva*” o “*acción directa de inconstitucionalidad*”.

El órgano encargado de conocer y juzgar la acción directa de inconstitucionalidad de las leyes o actos normativos federales o estatales es el Supremo Tribunal Federal.

Los órganos legitimados para interponer la acción directa de inconstitucionalidad son:

1. El Presidente de la República
2. La Mesa del Senado Federal
3. La Mesa de la Cámara de los Diputados
4. La Mesa de la Asamblea Legislativa (de los Estados o del Distrito Federal)

5. El Gobernador del Estado (o del Distrito Federal)
6. El Procurador General de la República
7. El Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil
8. Los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional
9. Las confederaciones sindicales o entidades de clase de ámbito nacional

En este procedimiento, una vez que se ha propuesto la acción, será citado el autor del acto impugnado (el Legislativo federal o local, o el Ejecutivo en el caso de un acto normativo que no sea ley), para que se pronuncie al efecto. También será notificado el Abogado General de la Unión, que defenderá la constitucionalidad del acto impugnado; posteriormente tiene que ser oído el Procurador General de la República.

Un Ministro del Tribunal Supremo Federal, es el que actuará como ponente y deberá presentar un informe y su voto al Pleno, donde se tomará el voto del resto de los Ministros, incluido el Presidente del Tribunal Supremo Federal.

La resolución que declara inconstitucional una ley, en la *acción directa*, produce efectos *erga omnes* y vincula a todos los órganos judiciales. “En general, se concibe tal eficacia como la ‘eliminación’ de la norma declarada inconstitucional, es decir, su exclusión del ordenamiento jurídico, aunque la doctrina, por el modo de

expresarse, a veces sugiera más bien la idea de que la resolución se ciñe a tornar ineficaz (y por consiguiente, inaplicable) la ley.”<sup>80</sup>

En este país existe la posibilidad de interponer una *acción de inconstitucionalidad por omisión*, esto sucede cuando el Poder Legislativo incurre en la omisión de elaborar la ley reglamentaria de una disposición constitucional, sobre todo en los casos en que se haya fijado un plazo para ello.

Si es declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida destinada a dar efectividad a una norma constitucional, se deberá dar aviso al poder competente para que adopte las medidas pertinentes; en el caso de autoridades administrativas, se debe realizar el mandato en un plazo de 30 días.

## **COLOMBIA**

El órgano encargado del control de la constitucionalidad de las leyes y los decretos con fuerza de ley es la Corte Constitucional, ejercitando un control de tipo mixto, al incorporar elementos del modelo concentrado y del modelo difuso.

Las normas susceptibles de ser sometidas al control de la constitucionalidad encomendado a la Corte son:

---

<sup>80</sup> BAZAN, Víctor, *Desafíos del control de constitucionalidad*, Ediciones Ciudad Argentina, España, 1996. p. 281

a) *Actos reformativos de la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación*

b) *Leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación*

c) *Proyectos de leyes estatutarias*

En este tipo de control, antes de la sanción de una ley, este proyecto debe someterse a la revisión de constitucionalidad; si dicho proyecto no es enviado a la Corte Constitucional, ésta lo aprehenderá de oficio para su conocimiento.

d) *Decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación*

e) *Decretos legislativos dictados por el Gobierno*

f) *Proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales*

En este caso, una vez que sea presentada la objeción, la Cámaras pueden aceptarla o insistir en su posición. Si insisten en lo último, se someterá el examen a la Corte Constitucional, quien debe decidir sobre la constitucionalidad dentro de los seis meses siguientes.

La sentencia de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si se da el fallo de inconstitucionalidad, se va al archivo; pero si el proyecto resulta parcialmente inconstitucional, se regresará a la Cámara de origen que trabajara en introducir al proyecto los ajustes necesarios de conformidad con el dictamen de la Corte y a ésta de nuevo se le remitirá el proyecto para su fallo definitivo.<sup>81</sup>

*g) Tratados internacionales y leyes que los aprueben*

El control que se desarrolla en este tipo de disposiciones, es de carácter oficioso, dentro de los 6 días siguientes a la sanción de la ley que aprueba el tratado internacional, el Gobierno debe remitirla a la Corte. Si se declara la inconstitucionalidad, el tratado no será ratificado. Si es constitucional, el Gobierno podrá realizar el canje de notas. Si es parcialmente constitucional, el consentimiento del Gobierno se hará realizando la correspondiente reserva.

Dentro del *control abstracto*, encontramos la figura de la *acción de inconstitucionalidad*, que se refiere a las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos en contra de las leyes y decretos con fuerza de ley; esta acción ejercitada ante la Corte Constitucional es independiente y también se le conoce con el nombre de *acción popular de inconstitucionalidad*, la cual es definida de la siguiente manera:

---

<sup>81</sup> Cfr. CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo, "La justicia constitucional en Colombia", en *Revista Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Editorial Centro de Estudios Constitucionales Madrid, España, Diciembre, 1997. pp. 75-76

“La acción de inconstitucionalidad es un derecho público que tiene cualquier ciudadano de demandar ante la Corte Constitucional un acto con fuerza de ley, incluyendo también los actos legislativos reformativos de la constitución.”<sup>82</sup>

Es una acción popular, porque puede ser ejercitada por cualquier ciudadano, aun cuando no resulte afectado por la norma impugnada, acudiendo al efecto ante la Corte Constitucional, demandando los actos que considere contrarios a la Constitución.

La acción popular de inconstitucionalidad no puede ser interpuesta por personas jurídicas, sin embargo, los funcionarios públicos en su calidad de ciudadanos pueden iniciar esta acción, así como el defensor del pueblo.

En caso de declararse la inconstitucionalidad del precepto impugnado, éste no podrá ser aplicado posteriormente, ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto declarado inconstitucional por razones de fondo y dicha resolución adquiere eficacia *erga omnes*.

La sentencia tiene la característica de tener efectos *ex nunc*, aunque en ocasiones la Corte ha asignado efectos retroactivos para evitar la consolidación de situaciones arbitrarias.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> BAZAN, Víctor, op. cit. p. 447

<sup>83</sup> Cfr. CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo, op. cit. p. 78

Una nota preliminar de la acción popular colombiana, consiste en la posibilidad de impugnar a través de la misma, la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales (denominadas actos legislativos) por defectos de forma.<sup>84</sup>

El *control concreto* se presenta a través de la *excepción de inconstitucionalidad*, en el que las autoridades judiciales, sin importar la jurisdicción a la que pertenezcan están obligadas, como consecuencia de la excepción de inconstitucionalidad que invoque una de las partes o de oficio, a inaplicar la ley que transgreda los preceptos constitucionales.

## **GUATEMALA**

El Tribunal especializado en cuestiones de constitucionalidad denominado *Corte de Constitucionalidad*, se introdujo en este país en el año de 1965, el cual no tiene carácter permanente debido a que se integra cada vez que se impugna la inconstitucionalidad de una ley.

Dentro de las competencias específicas que tiene la Corte de Constitucionalidad en materia de control de normas se encuentran:

---

<sup>84</sup> Cfr. FIX ZAMUDIO Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1997. p. 107

a) En única instancia, conoce de la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general;

b) En segunda instancia, de apelaciones de inconstitucionalidades a casos concretos; y

c) Emite opinión sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios y proyectos de ley.

Es decir, en este país también se presenta un *control abstracto* y un *control concreto* de la constitucionalidad de las leyes, en virtud de que en el caso de las acciones en contra de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan algún vicio de inconstitucionalidad serán planteadas directamente ante la Corte de Constitucionalidad; y en el caso de casos concretos, en cualquier procedimiento, antes de dictarse sentencia, las partes podrán plantear como una excepción o incidente, la inconstitucionalidad de una ley y la Corte de Constitucionalidad, se pronunciará al respecto, teniendo la resolución efectos sólo para las partes del caso concreto y produce consecuencias de cosa juzgada.

Respecto al *control abstracto*, tienen legitimación para plantear el recurso de inconstitucionalidad contra leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general:

1. La Junta Directiva del Colegio de abogados a través de su presidente
2. El Ministerio Público a través del Procurador General de la Nación
3. El Procurador de los Derechos Humanos
4. Cualquier persona con el auxilio de 3 abogados activos

Los sujetos legitimados para promover el recurso de inconstitucionalidad deben probar que son los afectados directamente por la ley inconstitucional que están demandando.

Por lo que se refiere a las sentencias dictadas por la Corte de Constitucionalidad, si se decide por la inconstitucionalidad de la norma impugnada, ésta quedará sin vigencia, si fuere inconstitucionalidad parcial, quedará sin vigencia la parte que se declaró inconstitucional.

La resolución debe publicarse en el Diario Oficial dentro de los 3 días siguientes a la fecha en que quede firme y la ley dejará de surtir efectos desde el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial.

Si se ha decretado la suspensión provisional de la ley, los efectos del fallo definitivo se retrotraen a la fecha que se publicó la suspensión provisional.

En contra de las sentencias de la Corte no procede recurso alguno y tiene efectos *erga omnes*.

En materia de tratados internacionales, convenios y proyectos de ley, el control se realiza *a priori*, a solicitud de cualquier organismo del Estado. La sentencia que declare su inconstitucionalidad tiene efectos generales y lo priva de la eficacia respectiva.

## PERÚ

La Constitución de Perú de 1980 estableció el Tribunal de Garantías Constitucionales, que tiene facultad para conocer en forma directa de la acción de inconstitucionalidad cuya decisión asume efectos generales.

El examen que realiza este Tribunal es con el objetivo de garantizar el principio de supremacía constitucional, de los decretos legislativos, normas regionales de carácter general y ordenamientos municipales, cuando infrinjan la Constitución o cuando éstas, no han sido promulgadas o publicadas en la forma indicada en la Constitución Federal.

La acción de inconstitucionalidad puede ser interpuesta por:

- a) El Presidente de la República
- b) 20 senadores
- c) 60 Diputados
- d) La Corte Suprema de Justicia
- e) El Fiscal de la Nación, o
- f) 50 mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones

El plazo para interponer la demanda de inconstitucionalidad es de 6 años contados a partir de la publicación del ordenamiento impugnado.

Cuando el Tribunal de Garantías Constitucionales declara la inconstitucionalidad de las leyes o decretos legislativos, debe comunicar su fallo al Congreso con la finalidad de que apruebe un nuevo ordenamiento que derogue la norma que es contraria a la Constitución Federal.

Si en el plazo de 45 días el Congreso no expide la disposición derogatoria, el Tribunal de Garantías, ordenará la publicación de la sentencia en el Diario Oficial, con lo que se entiende que queda sin efecto la norma declarada inconstitucional.

En el caso normas regionales o municipales, el fallo se publica inmediatamente por el Tribunal de Garantías Constitucionales.

## CAPÍTULO 4

### ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

#### 4.1. Definición

Como pudimos observar en el capítulo anterior, la figura de la acción de inconstitucionalidad de nuestro país está tomada del modelo de justicia constitucional europeo, específicamente de España, como lo ha expresado acertadamente Héctor Fix Zamudio en el comentario que realiza en la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.<sup>85</sup>

Antes de brindar una definición de la acción de inconstitucionalidad, es necesario conocer por qué se llama “acción” y no “recurso” de inconstitucionalidad, como es denominada esta figura jurídica en algunos países que hemos estudiado.

Empezaremos por decir que la palabra recurso proviene del término latín *recursus*, que significa camino de vuelta, de regreso o retorno.

El recurso es definido como “aquel mecanismo técnico-jurídico que sirve para impugnar una resolución judicial, estando legitimados para ello sólo aquellos que sean parte del proceso inicial”.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, op. cit. p. 346

<sup>86</sup> BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, UNAM, México, 2000. p. 75

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, define al recurso como el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.<sup>87</sup>

Por una parte, si se habla de *recurso* para referirnos a la *acción de inconstitucionalidad*, es preciso señalar que no hay ningún proceso anterior por el que se inicie ésta, no hay instancias previas, ni sentencia anterior por la que se pondrá fin al proceso iniciado por la acción de inconstitucionalidad.

En cuanto a la palabra acción, ésta proviene del latín *actio*, que significa movimiento, actividad, acusación; a esta palabra se le atribuye un carácter procesal, por lo que la acción procesal puede concebirse como el poder jurídico de provocar la actividad de juzgamiento de un órgano que decida los litigios de intereses jurídicos.<sup>88</sup>

Mediante la *acción* hay una provocación del órgano jurisdiccional competente y con el *recurso* hay una impugnación de una resolución emitida con anterioridad por un órgano jurisdiccional en un proceso ya iniciado.

---

<sup>87</sup> Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., Tomo P-Z. p. 3205

<sup>88</sup> Cfr. Ibid. Tomo A-CH. p. 36

Otra diferencia que debemos analizar, es la que referente a la *inconstitucionalidad* frente a la *anticonstitucionalidad*, que a grandes rasgos se trata más bien de una cuestión terminológica.

Covián Andrade prefiere hablar del término *anticonstitucionalidad* para aludir a un acto en sentido *lato*, que vulnera a la Constitución, que el de *inconstitucionalidad*, que más bien hace pensar que se trata de lo que no existe en la Constitución; este autor manifiesta que sea utilizado el término de anticonstitucionalidad porque se refiere claramente a aquello que contraría a la Constitución.<sup>89</sup>

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas en la voz *anticonstitucionalidad*, refiere que no hay coincidencia entre los términos inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad. La autora de esta voz expresa que el Diccionario de etimologías latinas menciona la inconstitucionalidad en su primera acepción “en, entre” y en acepciones posteriores “con, contra, mientras, durante”; por lo que considera que el vocablo inconstitucional es equívoco por multívoco, que puede significar dentro de la Constitución, que contra la Constitución. Por lo que el término *anti* es muy preciso, no se presta a confusiones, pues significa contrario a la Constitución.<sup>90</sup>

El término más común y utilizado por los autores de Derecho Constitucional es el de inconstitucionalidad, para referirse a aquello que contraría a la Constitución.

---

<sup>89</sup> Cfr. COVIÁN ANDRADE, Miguel, op. cit. p. 302

<sup>90</sup> Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. p. 201

El recurso de inconstitucionalidad es definido como aquel "...que se hace valer después de haberse agotado los medios de impugnación ordinarios con objeto de combatir un acto o una ley que se considera contraria a los preceptos constitucionales."<sup>91</sup>

De esta definición consideramos, que al referirnos a la palabra recurso, no aludimos a un proceso, sino a un medio para combatir la resolución de un proceso anterior cuando no estemos de acuerdo, o cuando una ley o acto vayan en contra de lo establecido por nuestra Carta Magna; por lo tanto, consideramos que lo correcto es referirnos a la palabra acción ya que dicho instrumento procesal da inicio a un proceso nuevo que provocará la actividad jurisdiccional.

Como podemos apreciar, si utilizamos la frase *recurso de inconstitucionalidad*, no es como tal un recurso procesal, pero al referirnos a la frase *acción de inconstitucionalidad*, creemos que esta es la correcta en cuanto a que se trata de un acto provocador de la función jurisdiccional del órgano competente para conocer el asunto.

Como conclusión, citamos las palabras de Joaquín Brage Camazano quien señala:

"Naturalmente que la calificación que la Constitución mexicana realiza del instituto como 'acción' es más exacta en términos procesales, por lo que de ninguna

---

<sup>91</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., Tomo P-Z, pp. 3210-3211

forma podría justificarse el abandono de esa exacta calificación constitucional, que se hace; por lo demás, conforme a una terminología procesal y predominantemente en Latinoamérica y además, lo que es más importante, una terminología exacta y técnica desde la perspectiva procesal.”<sup>92</sup>

Antes de avanzar en este tema, es conveniente que precisemos que en México existe la figura del *amparo contra leyes*, también denominado *recurso de inconstitucionalidad*, cuyo objeto se refiere a un ataque indirecto a la ley a través de la impugnación a una resolución judicial ordinaria, a la que se le reprocha haber aplicado normas inconstitucionales y en el que los efectos de la sentencia son *inter partes*, encontrándose frente a éste la *acción de inconstitucionalidad*, que implica a diferencia del amparo contra leyes, un ataque directo a la ley.

De acuerdo a los razonamientos anteriores, consideramos que el nombre que tiene en la actualidad, la figura jurídica en estudio, es el que aproximado en cuanto su contenido, por lo que apoyamos la decisión tomada en la reforma de 1994, al llamarle a esta figura jurídica *acción de inconstitucionalidad*.

Estudiado lo anterior, revisaremos a algunas definiciones de *acción de inconstitucionalidad* brindadas por algunos autores.

Para Juventino V. Castro las acciones de inconstitucionalidad “son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la

---

<sup>92</sup> BRAGE CAMAZANO, Joaquín, op. cit. p. 74

Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.”<sup>93</sup>

Para Genaro Góngora Pimentel, “las acciones de inconstitucionalidad, son procedimientos que se llevan, en única instancia, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por órganos legislativos minoritarios, partidos políticos con registro federal o estatal o por el Procurador General de la República. Mediante estos procedimientos se denuncia la posible contradicción entre una ley o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, con el objeto de invalidar la ley o el tratado impugnados para que prevalezcan los mandatos judiciales.”<sup>94</sup>

Por último, “las acciones de inconstitucionalidad son el medio de impugnación establecido por la fracción II del artículo 105 de la Constitución para plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general, ya sean leyes federales o locales, o tratados internacionales, y la propia Constitución.”<sup>95</sup>

Ahora nos corresponde dar una definición de la acción de inconstitucionalidad:

---

<sup>93</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V., op. cit. p. 125

<sup>94</sup> GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, p. 14

<sup>95</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., Tomo A-CH. p. 54

*La acción de inconstitucionalidad* es un procedimiento que sólo puede tramitarse ante el órgano competente para conocerla y resolverla, siendo éste la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La pueden iniciar, un determinado porcentaje de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma, el Procurador General de la República y, en el caso de las leyes electorales, los partidos políticos que cuenten con registro.

En este juicio se planteará la posible contradicción entre una norma de carácter general (leyes o tratados internacionales) y la Constitución Federal, siendo su objetivo principal invalidar con efectos generales, la ley o tratado que se oponga al texto de la Constitución, en los casos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación la no desestime.

#### **4.2. Legislación aplicable**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 105 en fracción II regula la acción de inconstitucionalidad de la siguiente forma:

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

...

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

Como podemos observar, al establecerse la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer la acción de inconstitucionalidad, en nuestra Carta Magna, también se hace mención a la ley que regulará esta figura jurídica, la cual lleva por nombre “*Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, que tiene como encomienda conocer de los procedimientos de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

El artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación con base a las disposiciones de esta ley, conocerá y resolverá de las acciones de inconstitucionalidad y en caso de falta de disposición expresa o en lo no previsto por la Ley Reglamentaria, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles.

En esta Ley Reglamentaria, las disposiciones relativas a las acciones de inconstitucionalidad se encuentran en el Título III y en lo no previsto, serán aplicables las normas que se refieren a las controversias constitucionales contenidas en el Título II del mismo ordenamiento; así lo dispone el siguiente artículo:

**Artículo 59.** - En las acciones de inconstitucionalidad se aplicaran en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

El artículo 59 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, contiene un reenvío a las disposiciones que se aplican a las controversias constitucionales, en todo lo que no sea previsto por el Título específico de las acciones de inconstitucionalidad y con esto se evita una serie de repeticiones en disposiciones comunes, debido a que el procedimiento de ambas figuras jurídicas tienen una substanciación similar.

Además de este artículo, varios artículos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las disposiciones para los procedimientos de la acción de inconstitucionalidad concurren al reenvío a otras disposiciones como, por ejemplo, en el caso de la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 63); las causales de improcedencia (artículo 65); el tratamiento de conexidad entre las acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y el juicio de amparo (artículo 69); y las disposiciones que rigen las sentencias (artículo 73).

Lo anterior queda confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencia que lleva por nombre ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ÚNICAMENTE SON APLICABLES LAS NORMAS PREVISTAS EN EL TÍTULO II DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, EN AQUELLO QUE NO ESTÉ PREVISTO EN EL TÍTULO III DE DICHO ORDENAMIENTO.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Febrero de 1999, Tesis: P./J. 3/99, p. 289

Así, las acciones de inconstitucionalidad se encuentran reguladas primeramente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enseguida por el Título III de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional y en lo no previsto por este título, se basará a lo establecido por el Título II de dicho ordenamiento; además a falta de disposición expresa en la ley especial, se estará a lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Otra disposición que también regula algunos aspectos de la acción de inconstitucionalidad es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y un ejemplo de ello es la estipulación de los días hábiles que deben regirse por lo dispuesto por esta ley.

### **4.3. Competencia**

La competencia, “en un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos...; obedece a razones prácticas de distribución la tarea de juzgamiento, entre los diversos organismos judiciales.”<sup>97</sup>

En el caso de la acción de inconstitucionalidad, el órgano encargado de conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad es la Suprema Corte de

---

<sup>97</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. p. 639

Justicia de la Nación, de acuerdo con la competencia que le atribuye el mencionado artículo 105 constitucional y el artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, conforme a los cuales está facultada para conocer y resolver este procedimiento constitucional en única instancia, lo que queda confirmado por la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, funcionando en Pleno, de las acciones de inconstitucionalidad a que se refiere la fracción II del artículo 105 constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano legitimado constitucionalmente para conocer las acciones de inconstitucionalidad; las leyes impugnadas deben ser invalidadas por este tribunal ya que está facultado para pronunciar una declaración general de inconstitucionalidad si se logra en tal sentido el voto de ocho Ministros del total de integrantes del Pleno, cabe hacer la aclaración que no necesariamente procede la invalidación de la norma impugnada, también se puede estimar que es constitucional, se puede sobreseer por no reunirse los votos o desecharla por encontrarse un motivo manifiesto de improcedencia.

Al efecto cabe mencionar que el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que es necesaria la presencia de siete Ministros del Tribunal Pleno (del total de once) para que éste pueda funcionar, pero agrega:

**Artículo 4.** - ..., con excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ... fracción II, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho ministros.

De todo lo expresado, se concluye que en materia de acción de inconstitucionalidad, nuestro sistema de control jurisdiccional de las leyes es de tipo concentrado, al encomendar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia para conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad, interpretando la constitucionalidad de las leyes y tratados internacionales y anulando los preceptos jurídicos secundarios que vayan en contra de lo que establece nuestra Carta Magna.

#### **4.4. Objeto**

La fracción II del artículo 105 constitucional establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por **objeto** plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Pablo Enrique Reyes Reyes define a las normas de carácter general de la siguiente forma:

“... el concepto *norma de carácter general* no se refiere exclusivamente a lo que la intención del legislador entendió, esto es, a una norma jurídica. El concepto mencionado puede aplicarse a cuestiones no jurídicas, económicas, religiosas o morales, así como a convencionalismos sociales...”<sup>98</sup>

Las acciones de inconstitucionalidad, sólo pueden interponerse para impugnar leyes en sentido formal y material.<sup>99</sup>

Se entiende que son *leyes en sentido formal*, aquellas decisiones que emanan de un órgano que, por disposición de la Constitución, tiene el carácter de órgano legislativo. Y se trata de una declaración expresa que regula, de manera abstracta y general, una serie de relaciones jurídicas.

Las *leyes en sentido material*, se determinan por la naturaleza de la actividad del Estado y no por la del órgano de la cual emana. Contienen también normas jurídicas, pero prescindiendo del órgano del cual emanan.

La acción de inconstitucionalidad no es un medio por el cual se pueda hacer todo tipo de cuestionamientos sobre la inconstitucionalidad de las leyes, por lo que las normas generales que sí están sujetas a la acción de inconstitucionalidad son aquellas que provengan del Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y los tratados internacionales.

---

<sup>98</sup> REYES REYES, Pablo Enrique, op. cit. p. 106

<sup>99</sup> Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. p. 56

De la lectura completa del artículo 105 constitucional se puede deducir cuáles son las normas de carácter general, materia de la acción de inconstitucionalidad, concretándose en las siguientes:

- a) leyes (federales, estatales y del Distrito Federal)
- b) tratados internacionales

Al respecto, se ha dictado la Jurisprudencia 22/1999 que dispone lo siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES. **Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que:** a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, **las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales.** En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, **de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley**

**Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.**

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Abril de 1999, Tesis: P./J. 22/99, Página: 257

Anteriormente decíamos que las acciones de inconstitucionalidad eran procedentes contra leyes en sentido formal y material, pero de la jurisprudencia anterior, se puede advertir que solamente las leyes formales, es decir, aquellas leyes que son aprobadas, promulgadas y publicadas por el órgano legislativo, están sujetas al control de la constitucionalidad; quedando excluidos los reglamentos administrativos y las normas con fuerza de ley por que delegación extraordinaria del Congreso de la Unión pueda aprobar el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, de lo anterior podemos decir que existen criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que disponen que para que proceda una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley se necesita no sólo considerar el nombre que se le haya dado a la misma al momento de su creación sino, además, al análisis de su contenido, para determinar si, en efecto, se trata de una norma de carácter general. Un ejemplo de ello es la siguiente tesis jurisprudencial que lleva por número 23/1999.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN

QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Abril de 1999, Tesis: P./J. 23/99, Página: 256

Esta jurisprudencia no atiende, como podemos observar, al formalismo de los conceptos de ley o tratado internacional, sino más bien al contenido material de la norma objeto de impugnación, pues establece que para determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado.

También los tratados internacionales son objeto de la acción de inconstitucionalidad, los cuales se definen, de acuerdo a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados como “un acuerdo internacional celebrado por

escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional Público, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualesquiera que sea su denominación particular.”

Es necesario precisar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no diferencia a los tratados internacionales de las convenciones internacionales, más bien, son tomados como términos sinónimos, a parte de convenios, cartas, pactos, etc.

El artículo 26 de la citada Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, dispone que todo tratado en vigor, obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. El incumplimiento de un tratado internacional por inconstitucional generará siempre responsabilidad internacional del Estado.

Para los países adheridos a la Convención de Viena, cualquier tratado que celebren es vinculante en *términos de derecho internacional*, incluso en el caso de que sea contrario a la Constitución de un determinado Estado y sí así lo declara el órgano de constitucionalidad de que se trate, ya que no es admisible la invocación de “disposiciones de derecho”, entre ellas y la Constitución. Una vez ratificado el tratado internacional, no hay forma de destruir la vinculación del propio Estado ni la responsabilidad por incumplimiento, incluso en el caso de que el órgano competente para ello declare su inconstitucional, salvo en el caso de que lo haga por motivos de

falta de competencia, en virtud de que esta es la única excepción, contemplada por la Convención.<sup>100</sup>

Al igual que las leyes generales, en materia de acción de inconstitucionalidad, la impugnación de un tratado internacional puede comprender todo o solamente una parte de él.

Los motivos para invalidar una norma general, pueden estar referidos a diversos vicios, entre ellos: la falta de facultades para emitir la ley de parte del órgano; el hecho de que se excedió en el ejercicio de ellas; a la circunstancia de contradecir algún precepto constitucional. Según el caso, de la declaración puede resultar la invalidez total o parcial de la ley o tratado internacional.

Dentro de las materias que no pueden ser objeto de la acción de inconstitucionalidad se encuentran las siguientes:

1. Las leyes y tratados internacionales que ya han sido aprobados, promulgados y publicadas a la fecha de entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, siendo ésta el 10 de junio de 1995. Las leyes publicadas antes de esta fecha, quedan fuera de control de la acción de inconstitucionalidad, en vista de que ya ha transcurrido el plazo para interponer tal acción.

---

<sup>100</sup> Cfr. BRAGE CAMAZANO, Joaquín, op. cit. pp. 150-151

2. Reglamentos administrativos expedidos por el Ejecutivo con fundamento en la fracción I del artículo 89 constitucional, que solamente pueden impugnarse vía juicio de amparo porque regulan situaciones particulares y concretas.
3. Las reformas que se introducen a la Constitución, porque una vez que concluye el proceso legislativo, forman parte del texto de la Constitución a pesar de que son obra del Congreso de la Unión.

Tampoco pueden considerarse dentro de este punto a las normas de naturaleza transitoria que regulan la entrada en vigor de las reformas constitucionales.<sup>101</sup>

Sin embargo, existe un supuesto para que proceda la acción de inconstitucionalidad en contra de una reforma a la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación y esto es cuando el proceso de reforma no se llevó a cabo de acuerdo a lo establecido por el artículo 135 constitucional, y que es en el caso de que se omita la declaratoria del Congreso de la Unión o si se han falseado datos que la reforma debería contener.<sup>102</sup>

4. Las leyes que el Presidente de la República otorgue en uso de sus facultades extraordinarias (las establecidas en el artículo 29 constitucional y que habla de la suspensión de garantías individuales) y las que emita en ejercicio de las

---

<sup>101</sup> Crf. ARTEAGA NAVA, Elisur, *La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad; el caso Tabasco*, Grupo Editorial Monte Alto, S. A. de C. V., México, 1996. p.53

<sup>102</sup> Cfr. REYES REYES, Pablo Enrique, op. cit. p. 158

facultades que le atribuye el artículo 131 constitucional —disminuir suprimir o aumentar las cuotas de las tarifas de exportación o importación, crear otras, restringir, prohibir las importaciones, exportaciones o el tránsito de productos—.

5. Las disposiciones de naturaleza general, que son de carácter obligatorio, emitidas por el Consejo de Salubridad en ejercicio de la facultad derivada de la fracción XVI del artículo 73 constitucional.
6. Las leyes que emitan los Gobernadores en uso de sus facultades extraordinarias.

Esto sucede ya que en algunas Constituciones estatales, los Gobernadores están investidos para que en uso de sus facultades extraordinarias emitan leyes en sustitución de los Congresos Locales. Esto va en contra de lo establecido por el artículo 116 constitucional pero no pueden ser impugnadas por la acción de inconstitucionalidad.<sup>103</sup>

7. Los criterios jurisprudenciales que emitan los tribunales de la Federación, a pesar de que se trate de principios de observancia general.
8. Determinados actos que realiza el Congreso de la Unión, las Cámaras en ejercicio de facultades exclusivas y la Comisión Permanente, como por

---

<sup>103</sup> Crf. ARTEAGA NAVA, Elisur, op. cit. p.54

ejemplo los decretos, examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, la declaración de haber desaparecido los poderes de un Estado, la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones, la aprobación del presupuesto anual de gastos, que, a pesar de tener la característica de ser generales, no serán susceptibles de ser anulados mediante la acción de inconstitucionalidad.

9. Las convenciones. Respecto de este asunto hay vertientes opuestas, ya que unos autores expresan que éstas quedan comprendidas dentro del concepto de tratado internacional, pero algunos autores precisan que en la reforma constitucional de 1994 no se aludieron a las convenciones.
10. Los convenios de colaboración, que son aquellos celebrados por el Estado Mexicano con algunos Estados miembros de los Estados Unidos de América y que actualmente están vigentes.

#### **4.5. Procedencia**

En general, contra normas generales y tratados internacionales es procedente la acción de inconstitucionalidad, pero existen materias específicas en las que no es procedente, ya que, por ejemplo, los reglamentos y actos con fuerza de ley (que son

normas generales) no fueron contemplados por los autores de las acciones de inconstitucionalidad.

Son sujetas de control, todo tipo de leyes, pero no solamente las leyes de la Federación aprobadas por el Congreso de la Unión, sino también las leyes de los Estados aprobadas por sus respectivos órganos legislativos, las leyes para el Distrito Federal que emanan de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las leyes que el Congreso de la Unión aprueba para el Distrito Federal.

David Góngora Pimentel especifica que la acción de inconstitucionalidad procede durante la *vacatio legis* (lapso que corre entre la publicación y la entrada en vigor de una ley), pues el plazo para ejercer la acción comienza a correr a partir de la publicación de la ley y no de su entrada en vigor.<sup>104</sup>

También son susceptibles de ser impugnadas por medio de la acción de inconstitucionalidad las leyes electorales, consideradas como normas de carácter general, y que son “aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos representativos del pueblo, a nivel federal, estatal municipal o del Distrito Federal.”<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Cfr. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, op. cit. p. 26

<sup>105</sup> BRAGE CAMAZANO, Joaquín, op. cit. pp. 143-144

Así lo establece el inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional, señalándose además, que la acción de inconstitucionalidad es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido la materia electoral para efectos de la acción de inconstitucionalidad en la siguiente Tesis Jurisprudencial que lleva por número P. CXXVI/95:

MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCION 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 y 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.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Diciembre de 1995, Tesis: P. CXXVI/95, Página: 237

Las leyes electorales son impugnables vía acción de inconstitucionalidad, incluyendo las emitidas el Congreso de la Unión, que convocan a elecciones extraordinarias de los legisladores y el Presidente de la República.

Otra materia en que las acciones de inconstitucionalidad pueden proceder se refiere a las Constituciones locales de acuerdo con la tesis jurisprudencial número P./J. 16/2001:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano judicial competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad con el objeto de resolver la posible contradicción entre normas de carácter general expedidas, entre otros, por los órganos legislativos estatales, y la Constitución Federal. Ahora bien, de lo anterior no se advierte que el Órgano Reformador de la Constitución haya excluido de este medio de control constitucional a las normas que conforman una Constitución Local, ni tampoco se desprende que exista razón alguna para hacerlo así; antes bien, en el precepto constitucional en cita se establece que la acción de inconstitucionalidad procede contra normas generales, comprendiéndose dentro de dicha expresión a todas las disposiciones de carácter general y abstracto, provenientes de órganos legislativos. Además, estimar que las Constituciones de los Estados de la República no pueden ser analizadas por esta vía, implicaría que estos ordenamientos locales pudieran escapar del control abstracto de su subordinación con respecto a la Constitución Federal, lo cual es inadmisibles, pues conforme al contenido de los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento es la Ley Suprema de toda la Unión y si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". Por tanto, si el Poder Reformador de la Constitución estableció la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto, con el objeto de analizar la regularidad de las normas generales subordinadas al Pacto Federal, y entre éstas se encuentran expresamente las Constituciones Locales, es claro que sí procede la vía de referencia.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Marzo de 2001, Tesis: P./J. 16/2001, Página: 447

Las acciones de inconstitucionalidad también abarcan las leyes orgánicas de los Congresos (federales o estatales), ya que éstas tienen por objeto regular la organización, funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo de que se trate, por lo que obliga y faculta a todos los comprendidos dentro de las hipótesis normativas que prevé; no obliga a personas individualmente y dicha ley orgánica será aplicada a las subsecuentes legislaturas de la legislatura que corresponda. Así lo dispone la tesis P./J. 5/99:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR SER UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Dicha ley tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo de esta entidad federativa, por lo que obliga y faculta a todos los comprendidos dentro de las hipótesis normativas que prevé; es decir, no obliga a persona determinada individualmente. No es óbice para lo anterior, el hecho de que la ya invocada ley orgánica únicamente sea aplicada a los miembros que integran el citado Congreso, puesto que su aplicación no se agota con la actual legislatura y los miembros que la integran, sino que se aplicará a las subsecuentes legislaturas y a todas aquellas personas que integren el Congreso del Estado de Morelos.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Febrero de 1999, Tesis: P./J. 5/99, Página: 288

Los decretos promulgatorios de las leyes son objeto de impugnación de la acción de inconstitucionalidad, en virtud de que toda resolución del Congreso Legislativo, tendrá el carácter de ley por porque que se trata de un acto jurídico de naturaleza formal y materialmente legislativa.

#### 4. 6. Improcedencia de la acción de inconstitucionalidad

Juventino V. Castro manifiesta que la “*improcedencia* es la situación procesal en la cual, por no existir todos los presupuestos del juicio constitucional, no debe admitirse la demanda ni tramitarse el juicio.”<sup>106</sup>

Para Pablo Enrique Reyes Reyes, “*la improcedencia es una institución de fondo que consiste en la facultad que tienen los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para desechar de plano una demanda de acción de inconstitucionalidad, sin ni siquiera darle entrada y mucho menos sustanciar el procedimiento, en los casos en que de una manera notoria, la acción planteada no sea admisible, por faltarle algún requisito esencial, de una manera especial, cuando de la demanda misma se infiere que no existe la violación constitucional alegada.*”<sup>107</sup>

De esta definición, inferimos que la improcedencia es una situación en la que determinados órganos de gobierno, desechan una demanda, sin siquiera tener conocimiento de ella y mucho menos llevar a cabo la sustanciación del juicio, por lo que el efecto será que la situación planteada quede sin resolución y las cosas se queden en el estado en el que se encontraban.

En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro Instructor examinará el escrito de demanda y si en él encuentra un motivo manifiesto o indudable de

---

<sup>106</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V., op. cit. p. 358

<sup>107</sup> REYES REYES, Pablo Enrique, op. cit. p. 131

procedencia, la desechará de plano (artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

El desechamiento de una demanda implica que el juzgador, con la simple lectura del escrito inicial, considere que existe una causal de improcedencia, ya sea porque los hechos sobre los que descansa la demanda hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de tal manera que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan desvirtuar su contenido.

Al respecto, es aplicable la siguiente tesis jurisprudencial número LXXII/95:

ACCION 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.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Octubre de 1995, Tesis: P. LXXII/95, Página: 72

La Constitución y la Ley de Amparo son los ordenamientos que pueden establecer causales de improcedencia, al igual que la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que se ha encargado de enumerar las causales de improcedencia que se pueden presentar en un caso determinado.

Así, tenemos como la principal improcedencia señalada en nuestra Constitución Política, el caso de que una acción de inconstitucionalidad se promoviera en contra de actos que no son normas generales (leyes o tratados internacionales).

Otra improcedencia constitucional, es la que se refiere a los Diputados locales que no pueden solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inconstitucional una ley que es contraria a una Constitución estatal.

Como improcedencias señaladas en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, el artículo 65 dispone que el Ministro Instructor podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta misma ley, especificando que las fracciones III y IV de este último artículo sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presentan respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

El último párrafo del artículo 19 establece que las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio en todo caso, siendo éstas:

1. – *Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* (artículo 19 fracción I de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

El objeto de la acción de inconstitucionalidad es impugnar leyes o tratados internacionales, éstas no son normas que provengan de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que ninguna disposición legislativa de nuestro país, especifica que las acciones de inconstitucionalidad proceden contra las resoluciones o actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No es procedente la acción de inconstitucionalidad en contra de los actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que si ésta procede, ¿quién conocería este asunto? No puede ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya que juzgaría sus propios actos y porque en México no existe un Tribunal superior a ella que revise lo que ésta ha decidido.

2. – *Contra leyes generales o tratados internacionales que sean materia de una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolver, siempre y cuando se trate de las mismas partes, normas generales y conceptos de invalidez.* (artículo 19 fracción III de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

En esta causal de improcedencia, aparece la figura de la litispendencia.

Etimológicamente, litispendencia significa la existencia de un pleito que todavía no se resuelve. La litispendencia supone que un litigio está en acto o en vida, está pendiente, circunstancia que cesará en el momento en que pase procesalmente a cosa juzgada.<sup>108</sup>

Con esta causal de improcedencia se está previendo la litispendencia y con ello se declara que la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que sea materia de otra acción de la misma naturaleza, es decir, mismas partes, misma norma general y mismos conceptos de invalidez, y que esté pendiente de resolverse.

Pablo Enrique Reyes asienta:

“...Del mismo modo que una misma *litis* no puede ser fallada más de una vez, en virtud del principio de la cosa juzgada, no pueden *pender simultáneamente* varias relaciones procesales entre las mismas personas acerca del mismo objeto. Por tanto, el demandado podrá excepcionar que la misma *litis* se encuentra *ya pendiente ante* el mismo juez o ante un juez distinto, a fin de que la segunda se resuelva conjuntamente con la primera por el juez que está ya conociendo de ésta.”<sup>109</sup>

La resolución a esta causal de improcedencia debe ser decretada de oficio por el Ministro Instructor.

---

<sup>108</sup> Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. Tomo I - O. p. 2438

<sup>109</sup> REYES REYES, Pablo Enrique, op. cit. p. 142

3. – *Contra leyes o tratados internacionales que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra acción de inconstitucionalidad, siempre y cuando se trate de las mismas partes, normas generales y conceptos de invalidez.* (artículo 19 fracción IV de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

Esto tiene por objeto denunciar que el litigio en cuestión ya ha sido resuelto en un proceso anterior por una sentencia definitiva y que ya adquirió firmeza. Se trata de la cosa juzgada.

El objetivo de esta causal de improcedencia es evitar una repetición en la actividad de los jueces y su fundamento radica en que la cosa juzgada es la verdad legal, razón por la que una vez declarada ésta mediante sentencia, el juicio a que ponga fin a dicha sentencia no puede volver a ser ventilado.

4. – *Cuando hayan cesado los efectos de la ley o tratado internacional materia de la acción de inconstitucionalidad.* (artículo 19 fracción V de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

Los efectos de la norma general de la controversia, han cesado cuando éstos se suspenden o acaban, cuando la autoridad de quien emana el acto deja de hacerlo.

Esto ocurre cuando se abroga o deroga la ley y así esta establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis jurisprudencial:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES ABROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE HA CESADO EN SUS EFECTOS, POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO. La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del diverso 59 del mismo ordenamiento legal, se actualiza si en una acción de inconstitucionalidad se plantea la invalidez de una norma general que durante el procedimiento ha sido abrogada por otra posterior, lo que determina sobreseer en el juicio, en términos de lo ordenado por el artículo 20, fracción II, de la citada ley reglamentaria.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Junio de 1999, Tesis: P./J. 47/99, Página: 657

5. – *Cuando la demanda se presente fuera del plazo de 30 días.* (artículo 19 fracción VII de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

Esta causal de improcedencia se refiere a la extemporaneidad y se refiere a cuando la demanda se presentó después del plazo establecido para ello, ya que las acciones de inconstitucionalidad deben ejercitarse dentro de los 30 días naturales siguientes contados a partir del día siguiente de su publicación en el medio oficial correspondiente.

Ya que ha transcurrido el plazo estipulado, la acción de inconstitucionalidad termina para sus titulares; la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede dar curso a una acción de inconstitucionalidad que es extemporánea.

6. – *En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.* (Artículo 19 fracción VIII de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

#### **4.7. Sobreseimiento**

El sobreseimiento es la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia.<sup>110</sup>

“El sobreseimiento pone fin al juicio sin hacer declaración alguna sobre si una ley es constitucional o no y, por tanto, sus efectos no pueden ser otros que dejar las cosas tal como se encontraban antes de la interposición de la demanda, por lo que la ley cuestionada tendrá todos los efectos que le son inherentes y será considerada como constitucional.”<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. Tomo P-Z. p. 3494

<sup>111</sup> REYES REYES, Pablo Enrique, op. cit. p. 147

Si al recibirse el escrito de demanda o en algún momento posterior, el Ministro Instructor encuentra o surge alguna causal de sobreseimiento, éste debe desechar la demanda de plano y de esta forma se dará por concluido el juicio.

Pablo Enrique Reyes Reyes dice que “la improcedencia aparece o sobreviene, es decir, que en principio no existía, pero por alguna circunstancia específica se presenta y obliga al ministro instructor a sobreseer el asunto.”<sup>112</sup>

El artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, habla del sobreseimiento; en su fracción II establece que si durante del transcurso del juicio sobreviniere una causal de improcedencia procederá el sobreseimiento, y la fracción III señala que cuando de las constancias de autos apareciere que no existe la norma o acto materia de la acción de inconstitucionalidad procederá el sobreseimiento.

Esto último no puede suceder en las acciones de inconstitucionalidad debido a que al presentarse el escrito de demanda, los promoventes deben señalar el medio de publicación en el que se promulgó la ley cuestionada, ya que ese documento tiene las características de ser público.

---

<sup>112</sup> Idem.

#### 4.8. Partes en el procedimiento

La parte en el procedimiento es definida como “quien se incorpora a un proceso para ejercer el derecho de intervención en los casos autorizados expresamente por la ley. Sujeto parcial de una relación jurídica procesal.”<sup>113</sup>

Es decir, en el caso específico de las acciones de inconstitucionalidad, son aquellos sujetos que intervienen en esta relación procesal constitucional y para ser sujetos de ésta, es necesario establecer qué es legitimación, ya que es indispensable para poder ejercer la acción o defender, en su caso, la constitucionalidad de la ley puesta en cuestión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La legitimación en el proceso es la “posibilidad legal en que se encuentra una persona para ser sujeto procesal, en relación con un caso concreto, como demandante, como demandado o como tercerista. Las normas relativas a la legitimación están destinadas a establecer *qué sujetos* pueden pretender una decisión por parte de los órganos jurisdiccionales y frente a *qué sujetos* puede formularse la pretensión.”<sup>114</sup>

Así, podemos decir, que las partes en la acción de inconstitucionalidad son aquellos sujetos que están legitimados para participar en ella como accionantes, demandados o terceristas con el objeto de buscar una resolución por parte del órgano jurisdiccional competente.

---

<sup>113</sup> DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 21ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996. p. 396

<sup>114</sup> *Ibid.* p. 353

El artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional especifica cuáles son los sujetos que son parte en las acciones de inconstitucionalidad; siendo éstos el actor, el demandado, el tercero interesado y el Procurador General de la República en el caso de que éste haya sido el que interpuso la acción, pero como veremos más adelante, en la práctica de la acción de inconstitucionalidad no aparece la figura del tercero interesado.

#### **4.8.1. Órganos legitimados para promover**

A los órganos legitimados para promover se les conoce en el derecho procesal como actor o demandante, siendo éste la entidad, poder u órgano que promueve la acción de inconstitucionalidad.

La legitimación del actor se traduce, en las acciones de inconstitucionalidad, como la legitimación para impugnar una ley que se considera contraria a lo establecido por la Constitución Federal.

No todos los sujetos están legitimados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en los supuestos previstos por la Constitución y la ley Reglamentaria, ya que ésta ha sido restringida y ello se confirma en el artículo 105 constitucional en donde la legitimación activa se resume a tres supuestos:

1. Un determinado porcentaje de integrantes de órganos legislativos:
  - a) El equivalente al 33 % de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
  - b) El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Senadores
  - c) El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
  - d) El equivalente al 33% de los integrantes de algunos de los órganos legislativos estatales
  
2. El Procurador General de la República
  
3. Partidos Políticos

Es necesario precisar, que hay una estrecha relación entre los órganos legitimados y el objeto de la acción, así, tenemos como ejemplo al Procurador General de la República quién es el único que puede interponer la acción de inconstitucionalidad contra toda clase de leyes o tratados internacionales, mientras que para las minorías parlamentarias como para los partidos políticos se va restringiendo el círculo de las normas impugnables.

En el siguiente cuadro, expondremos a los órganos legitimados y las normas que pueden impugnar a través de la acción de inconstitucionalidad:

ÓRGANOS LEGITIMADOS	NORMAS QUE PUEDEN IMPUGNAR
33% de integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	-Leyes federales expedidas por el propio Congreso -Leyes del Distrito Federal expedidas por el propio Congreso
33% de miembros integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	-Solamente leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
33 % de los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión	-Leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión -Tratados internacionales
33% de los integrantes de las Legislaturas de los Estados	-Leyes expedidas por la legislatura que emitió la norma impugnada
Partidos Políticos con registro nacional en el Instituto Federal Electoral	-Leyes electorales, ya sean federales o locales
Partidos Políticos con registro estatal	-Solamente leyes electorales expedidas por el órgano legislativo de la Entidad Federativa que les otorgó el registro
Procurador General de la República	-Leyes federales emitidas por el Congreso de la Unión -Leyes del Distrito Federal emitidas por el Congreso de la Unión o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal -Leyes estatales expedidas por una determinada Legislatura estatal -Leyes electorales (estatales o federales) -Tratados internacionales

Como podemos observar, solamente los partidos políticos pueden impugnar leyes electorales, pero en la siguiente tesis jurisprudencial se manifiesta lo contrario:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON LOS ÚNICOS QUE PUEDEN COMBATIR EN ESTA VÍA LEYES ELECTORALES. Con motivo de la reforma al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se suprimió la prohibición expresa que se contenía en el primer párrafo de la citada fracción, que impedía ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, con lo que se estableció un régimen genérico en virtud del cual las partes legitimadas a que se refiere la fracción II en todos sus incisos, pueden

acudir a dicha vía para impugnar leyes electorales, sin más limitantes que las que los propios incisos establecen. Con esta reforma se adicionó el inciso f) y los dos párrafos siguientes a este inciso, del citado precepto constitucional, que autorizan a los partidos políticos a impugnar leyes electorales en esta vía y se establece que la única vía para plantear la contradicción entre este tipo de leyes y la Constitución, es la acción de inconstitucionalidad. La introducción de este inciso no significa que únicamente los partidos sean los que pueden impugnar leyes electorales, pues de ser así, el Poder Reformador expresamente lo hubiera señalado; y, el que enseguida del inciso se haya adicionado un párrafo en el que se establece que la única vía para impugnar leyes electorales por inconstitucionales lo sea la acción, tampoco implica que se refiera únicamente a los partidos políticos, pues tal disposición debe entenderse como parte del sistema general y no vinculado estrictamente al citado inciso, ya que, de otra manera, en el referido párrafo se habría señalado expresamente que la única vía para impugnar leyes electorales que sean contrarias a la Constitución sería la prevista en el referido inciso f). Así, armónicamente interpretada la disposición constitucional y acorde con el espíritu de su reforma, se concluye que se amplía la legitimación de la acción de inconstitucionalidad frente a una clase específica de leyes: las electorales; respecto de las cuales el círculo de legitimación se extiende, bajo ciertas condiciones formales y territoriales, a los partidos políticos, lo que se explica por el especial interés que éstos tienen en cuanto tales respecto de este tipo de leyes, pero ello no justificaría la exclusión de los legitimados por el régimen común para impugnar las leyes y, por lo mismo, la legitimación específica de los partidos es concurrente con la de los demás legitimados, quienes también pueden participar de manera relevante en esta tarea de control constitucional.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Abril de 1999, Tesis: P./J. 27/99, Página: 253

Entonces, no solamente los partidos políticos cuentan con legitimación para interponer una acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, ya que así se hubiera expresado en la reforma de 1996 que introdujo la materia electoral a la figura en estudio. Por lo tanto, la legitimación para impugnar este tipo de leyes se hace extensiva a los demás órganos legitimados señalados en la fracción II del artículo 105 constitucional.

Al respecto, Juventino V. Castro opina que dentro del inciso c, fracción II del artículo 105 de la Constitución Política existe una excepción, al no establecerse que el Procurador General de la República tenga legitimación para plantear una acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales.<sup>115</sup>

Por lo que el Procurador General de la República no puede ejercitar, como actor, una demanda de acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales, pero sí puede intervenir en ellas, al tener el carácter de parte.

Antes de entrar al estudio de cada uno de los órganos legitimados para promover la acción, es necesario hablar de la representación y establecer la diferencia de este concepto con el de la legitimación.

La representación “en sentido general, es un fenómeno jurídico que implica la actuación a nombre de otro, en el campo del derecho. Al no existir en el mundo de los hechos, la realidad innegable de la cooperación entre las personas, surgió a la vida jurídica la institución de la representación, en virtud de la cual una persona, llamada representante, realiza actos jurídicos en nombre de otra, llamado representado, en forma tal que el acto surte efectos en forma directa en la esfera jurídica de este último como si hubiera sido realizado por él. Así, los derechos y obligaciones emanadas del acto jurídico de que se trate, se imputan directamente al representado.”<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., op. cit. p. 129

<sup>116</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. p. 3317

Es decir, en materia de acción de inconstitucionalidad, la representación se traduce como aquellos sujetos que representaran a las partes legitimadas para impugnar normas generales, o dicho de otra manera, como aquellos sujetos que acudirán al juicio de inconstitucionalidad para actuar en nombre de los órganos legitimados, en virtud de que estos últimos son personas jurídicas colectivas, que realizarán sus actuaciones judiciales por medio de sus representantes legítimos o por los funcionarios autorizados o designados por las leyes orgánicas, esto de acuerdo con el artículo 9 de la Ley de Amparo.

El concepto de representación se diferencia del de la legitimación, en que este último se refiere específicamente a quiénes pueden ser *parte* en un juicio de acción de inconstitucionalidad, mientras que la representación hace alusión a los funcionarios que actuarán a nombre de las partes legitimadas en un juicio de inconstitucionalidad.

En virtud de lo anterior, el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, establece que el actor, el demandado y el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para representarlos; pero en todo caso se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Por medio de oficio podrán acreditarse *delegados* para que hagan promociones, concurren a las audiencias y rindan pruebas, formulen alegatos y

promuevan los incidentes y recursos. Estos *delegados* pueden ser abogados ajenos al órgano legitimado, ya sea que participen en la acción de inconstitucionalidad como parte demandada, parte actora o tercero perjudicado, así como en el caso del Procurador General de la República.

### **1. 33% DE LOS INTEGRANTES DE LIS ÓRGANOS LEGISLATIVOS**

Joaquín Brage Camazano, respecto a la representación de los órganos legislativos, comenta lo siguiente:

“En cuanto a la personación en juicio, la parte demandante habrá de designar, en la instancia inicial, como representantes a dos o más de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. En caso de que no se designaren representantes comunes, el presidente de la Suprema Corte lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos (artículo 62 LR105). No cabe, pues, la designación de representante a persona que no integre la minoría parlamentaria que ejerce la acción, como tampoco es posible la delegación de la legitimación, pues los ‘delegados’ de que habla la ley lo son de los representantes, a los efectos señalados. En todo caso, se presumirá que quienes comparezcan a juicio gozan de la

representación legal y cuentan con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario (artículo 11 LR105).”<sup>117</sup>

Es decir, que los órganos legislativos que interpongan una demanda de acción de inconstitucionalidad, deberán designar como representantes a cuando menos dos de sus integrantes y en el caso de que dichos representantes no sean designados, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los nombrará de oficio.

En la práctica, la Cámara de Diputados es representada por el Presidente de la Mesa Directiva del Período de Sesiones que corresponda; la Cámara de Senadores por el Presidente de su Mesa Directiva; en el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la representación estará a cargo del Oficial Mayor de la misma, así como el Presidente de su Mesa Directiva; y en caso de las Legislaturas de los Estados, por el Presidente de la Mesa Directiva de la Legislatura. La determinación de esta representación se encuentra regulada por sus respectivas leyes orgánicas.

Elisur Arteaga Nava manifiesta que el “acuerdo de intentar la acción de inconstitucionalidad no es necesario que sea adoptado por el pleno de la respectiva cámara, legislatura o asamblea; es suficiente con que el número de miembros de ellas manifieste indubitablemente su voluntad.”<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> BRAGE CAMAZANO, op. cit. p. 117

<sup>118</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, op. cit. p.57

## 2. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Procurador General de la República en la acción de inconstitucionalidad puede tener una doble función, por un lado puede ser actor y por otro puede ser parte; es el representante de la sociedad en cierto tipo de procesos convirtiéndose en el guardián de la Constitución.

Juventino V. Castro no está de acuerdo con la figura del Procurador General de la República, por lo que opina que éste no es una persona colectiva, no es legislador, no es mayoritario ni minoritario, no es un partido político. “es otra cosa”.<sup>119</sup>

La legitimación con la que cuenta el Procurador General de la República, se encuentra contemplada en el artículo 102 constitucional así como en la fracción II del artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que respectivamente disponen:

**Artículo 102 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - ...**

El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

**Artículo 4 LOPGR. –** Corresponde personalmente al Procurador General de la República.

...

**II.** Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y las leyes aplicables.

---

<sup>119</sup> CASTRO y CASTRO, Juventino V., op. cit. p. 129

Como podemos ver, ambas disposiciones legales, establecen que el Procurador General de la República deberá actuar *personalmente* en las acciones de inconstitucionalidad a que se refiere la fracción II del artículo 105 de nuestra Constitución Política, no existiendo la posibilidad de que otro funcionario, integrante de la Procuraduría General de la República, lo represente.

La calidad de actor del Procurador General de la República se presenta cuando dicho funcionario promueve una acción de inconstitucionalidad en contra de alguna norma de carácter general o tratado internacional; esta legitimación es la más amplia de las que se encuentran contempladas en la fracción II del artículo 105 constitucional.

El Procurador General de la República está autorizado para impugnar:

1. LEYES DE CARÁCTER FEDERAL: cuando hayan sido expedidas por el Ejecutivo, por los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, por las legislaturas de los Estados, o puede tachar de inconstitucionalidad un tratado internacional.

El Procurador General de la República es designado por el Ejecutivo Federal y ratificado por el Senado de la República; éste podrá ser removido libremente por el Ejecutivo por lo que puede pensarse que éste, nunca iría en contra del Ejecutivo y mucho menos, en contra de las leyes que el Ejecutivo presente ante el Congreso de la Unión para su aprobación.

Al igual que diversos autores, pensamos que el Procurador General de la República no puede ser sujeto legitimado para interponer acciones de inconstitucionalidad ya que al ser designado por el Ejecutivo, actúa en nombre del éste porque lo designó y porque la mayoría de las leyes se hacen por voluntad del Presidente de la República, lo que también sucede con los tratados internacionales.

2. LEYES DE LOS ESTADOS: Así lo establece el inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional. Como se ha dicho anteriormente, la figura del Procurador General de la República, cuenta con legitimación amplia y dentro de las leyes que puede cuestionar su inconstitucionalidad se encuentran, las leyes expedidas por las legislaturas estatales.

3. TRATADOS INTERNACIONALES, lo cual también se encuentra establecido en el inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional, y al ser, el Procurador General de la República, el que mayor posibilidades tiene de impugnar leyes, también se encuentra legitimado para impugnar tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.

### **3. – LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Los partidos políticos, considerados como entidades de interés público, son los principales interesados en velar el proceso electoral tendiente a elegir

democráticamente a los representantes del pueblo en los diversos niveles de gobierno.

A partir de la reforma constitucional de 1996, se legitimó a los partidos políticos para promover la acción de inconstitucionalidad solamente en lo que se refiere a las leyes electorales, por lo que a partir de este suceso, tienen facultad para promover la acción de inconstitucionalidad los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales, federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, pero sólo en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo de la Entidad Federativa que les otorgó el registro.

Para establecer la legitimación de los partidos políticos es necesario tomar en cuenta la característica de las leyes electorales impugnadas, ya sea que se trate de leyes federales o locales.

“Si las disposiciones electorales sobre cuya constitucionalidad se suscitan dudas son federales, sólo se otorgará legitimación a aquellos partidos políticos ‘con registro ante el Instituto Federal Electoral’.

Si en cambio, las disposiciones electorales que se impugnan son de ámbito estatal o local, estarán legitimados no sólo los partidos registrados ante el Instituto Federal Electoral, sino también los partidos con registro estatal, si bien en este último caso, como es enteramente natural, sólo respecto de las leyes ‘expedidas por el

órgano legislativo del estado que les otorgó el registro' o, dicho de otro modo, únicamente respecto de las leyes del Estado al que el partido en cuestión reduce su ámbito de actuación."<sup>120</sup>

A continuación, se expondrá los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales.

“a. Respecto de las leyes (electorales) federales o del Distrito Federal están legitimados: ‘el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión’ (apartado a) o ‘del Senado’ (apartado b), así como el procurador general de la República (apartado c) y los ‘partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral’. Respecto de las leyes (electorales) del Distrito Federal tiene además legitimación el ‘equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal’ (apartado e), pero no los partidos de ámbito del Distrito Federal pues éstos no existen por cuanto que, también en este punto, como en tantos otros, el régimen jurídico del Distrito Federal es distinto al de los Estados y, conforme al artículo 122. C (que establece las Bases a que ha de sujetarse el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), Base Primera, V, apartado f), inciso final: ‘En estas elecciones [las locales del Distrito Federal] sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional.’

b) Respecto de las leyes (electorales) de los Estados, están legitimados tanto el Procurador General de la República (apartado c) como ‘el equivalente al treinta y

---

<sup>120</sup> BRAGE CAMAZANO, op. cit. pp. 130-131

tres por ciento de los integrantes' del órgano legislativo del Estado que aprobó la norma (apartado d), como asimismo los partidos políticos con registro en dicho Estado y también los registrados ante el Instituto Federal Electoral.”<sup>121</sup>

Como podemos observar, es necesario que el partido político impugnante de la ley esté registrado, a nivel nacional (respecto a las leyes electorales federales) o a nivel local (respecto de las leyes electorales del Estado en que se haya registrado), para lo cual, a partir de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 22 de noviembre de 1996, se estableció la existencia de un solo registro, siendo éste el definitivo.

Los partidos políticos que hagan uso de su legitimación, lo deben hacer a través de sus dirigencias, ya que así lo determina la Constitución.

Por lo que se refiere a los partidos políticos que cuenten con registro a nivel nacional en el Instituto Federal Electoral, la decisión de la interposición de la acción de inconstitucionalidad es adoptada por las dirigencias nacionales.

Para el caso de que la ley que se impugne sea estatal y no nacional y el partido político sea de ámbito federal, se exige que sea su dirigencia nacional la que tome la decisión de impugnar una ley de ámbito estatal.

---

<sup>121</sup> Ibid. pp. 132-133

Cuando el partido político tenga registro estatal, los partidos que ejercen esa legitimación lo harán a través de sus dirigencias de ámbito estatal.

Como podemos observar, los sujetos legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad no son los mismos respecto de las normas, de tal manera que existe una relación entre el objeto y la legitimación.

Por último, queremos dejar asentado que no pueden ejercer las acciones de inconstitucionalidad el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los Procuradores Generales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal.

#### **4.8.2. Órganos demandados**

Los órganos demandados son las entidades, poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general que sea objeto de la acción de inconstitucionalidad, pudiendo ser éstos los órganos legislativos o el órgano ejecutivo.

El órgano demandado deberá comparecer a juicio a través de los funcionarios que estén facultados para representarlo. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para

hacerlo, salvo prueba en contrario, así lo dispone el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

### *ÓRGANOS LEGISLATIVOS*

Respecto a los *órganos legislativos*, la fracción II del artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, se refiere a aquellos órganos que hubieren emitido la norma, pudiendo ser éstos, en general, el poder legislativo (federal, estatal o del Distrito Federal).

Los órganos demandados deben rendir un informe que contenga la validez de la norma general impugnada.

Ahora, veremos algunos supuestos de órganos demandados en las acciones de inconstitucionalidad:

#### **a) Dependiendo del órgano público que hubiere emitido la norma general que sea objeto de la acción de inconstitucionalidad:**

1. El Congreso de la Unión por leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el mismo.

Como es sabido de todos, el Congreso de la Unión está compuesto por dos Cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Si se promueve una acción de inconstitucionalidad en contra de alguna ley federal o del Distrito Federal expedida por el Congreso de la Unión, se tiene como demandados a ambas Cámaras, ya que éstas actúan conjuntamente en el proceso de elaboración de las leyes, por lo que ambas son responsables de la creación de la ley que se demanda.

Estas Cámaras rendirán por separado su informe en el que deben justificar, como ya se ha dicho, la validez de la norma general impugnada.

2. La Cámara de Senadores y el Presidente de la República por tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

El Senado de la República tiene facultades exclusivas, dentro de las que se encuentra analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, así como aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal. Por lo que se considera a estos órganos como demandados por la elaboración y ratificación, respectivamente, de tratados internacionales.

3. Legislatura estatal por leyes expedidas por la misma.

Cuando una norma de carácter general sea expedida por el Congreso de alguna Entidad Federativa y ésta sea contraria a la Constitución local y no a la Federal, los legisladores de esta legislatura no pueden promover la acción de

inconstitucionalidad (contradicción entre una ley estatal y la Constitución estatal). La norma impugnada debe ser contraria a la Constitución Federal y no a la Constitución Local.

4. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal por leyes expedidas por la propia Asamblea.

### ÓRGANO EJECUTIVO

*1. El Presidente de la República, Gobernador del Estado o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.*

El Presidente de la República será representado por el Consejero Jurídico del Gobierno, el Secretario de Estado o por el Jefe del Departamento Administrativo, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley.

Para que acreditar la personalidad de éstos servidores públicos y su suplencia, se estará a lo previsto en las leyes y reglamentos interiores según el caso.

El artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional en su fracción II, establece que serán órganos demandados el órgano Ejecutivo que hubiere promulgado la norma general impugnada.

Lo anterior tiene su fundamento, ya que en el artículo 72 constitucional establece que en todo proyecto de ley, si es aprobado por su Cámara de origen y pasada a discusión a la otra Cámara, si es aprobada, se remitirá al Ejecutivo y si éste no tiene observaciones que hacerle, lo publicará inmediatamente.

Asimismo, la fracción I del artículo 89 constitucional establece que dentro de las facultades y obligaciones del Presidente están las de promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

El Presidente de la República está obligado a publicar el proyecto de ley aprobado y sancionado, por lo que al participar en el proceso legislativo, debe señalarse como parte demandada en el escrito de demanda de la acción de inconstitucionalidad en contra de una ley.

Lo mismo sucede con los Gobernadores de los Estados ya que deben publicar las leyes emitidas por la legislatura estatal.

Y en el caso del Distrito Federal, el órgano demandado será el Jefe de Gobierno, debido a que también tiene la obligación de publicar las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Pero hay excepciones a esta obligación que tienen el Ejecutivo federal o local, y a ello se refiere Pablo Enrique Reyes Reyes:

“..., no en todos los casos los ejecutivos, ya federal, ya estatales, deben ser señalados como órganos demandados en el escrito inicial, cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve en contra de una ley expedida por el congreso respectivo, pues existe la disposición constitucional, en lo que se refiere a la *Ley Orgánica del Congreso*, de que dicha ley, para ser obligatoria, no requiere de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* ni en la gaceta de gobierno de la entidad federativa de que se trate.”<sup>122</sup>

## 2. Secretarios de Despacho

El decreto promulgatorio de la ley debe ser refrendado para su validez, así lo establece el artículo 92 constitucional. Y el refrendo debe ser otorgado por el Secretario de Gobernación, ya que el asunto le corresponde, y porque así está dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los siguientes artículos:

### **Art. 13 ...**

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

**Art. 27.** A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

---

<sup>122</sup> REYES REYES, Pablo Enrique, op. cit. p. 128

II. Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos cámaras o el Presidente de la República.

Los Secretarios de Estado (en este caso el Secretario de Gobernación) que refrendan el decreto promulgatorio deben ser señalados en el escrito con el que se promueve la acción de inconstitucionalidad; en el caso de las Entidades Federativas, será el Secretario de Gobierno del Estado, quien será señalado en el escrito por el que se interpone la acción de inconstitucionalidad.

#### **4.8.3. Terceros interesados**

En las acciones de inconstitucionalidad es aplicable la figura del tercero interesado, la cual es definida por el Diccionario de Investigaciones Jurídicas de la siguiente forma:

“Se da el carácter de tercero interesado a la persona que sin ser parte en un juicio interviene en él para deducir un derecho propio, para coadyuvar con alguna de las partes si es llamada a ello, o cuando tenga conocimiento de que cualquiera que sea la resolución que se dicte por la autoridad judicial competente pueda causarle algún perjuicio irreparable.”<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. p. 3639

Para Juventino V. Castro la figura de los terceros interesados solamente opera en las controversias constitucionales. Opina que los terceros interesados, pueden ser la mayoría legislativa que aprobó la norma general, pero expresa que este órgano se confundiría con el órgano legislativo que emitió la norma impugnada, así como al órgano ejecutivo que la promulgo, por lo que no pueden ser considerados terceros interesados.<sup>124</sup>

La figura de los terceros interesados se encuentra contemplada en la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en el que se establece que tendrán el carácter de *tercero o terceros interesados* las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la *Constitución*, que sin ser actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse.

Pablo Enrique Reyes Reyes, en relación con la figura del tercero interesado, expresa lo siguiente, y lo cual será transcrito porque consideramos que es un comentario acertado para esta tesis:

“Cabe decir que los legisladores emplearon un término preciso al señalar *tercero interesado* y no como la *Ley de Amparo*, que hace referencia al *tercero perjudicado*, pues no todas las sentencias ‘perjudican’ a este tercero. *Tercero interesado* es la frase correcta, pues expresa con precisión la característica de esta figura procesal, señalando el interés que tiene en la resolución de la promoción de la

---

<sup>124</sup> Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., op. cit. p. 196

acción de inconstitucionalidad, pues el resultado de la misma puede repercutir en su esfera jurídica.”<sup>125</sup>

Pero de la practica del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, pudimos percatarnos que la figura de los terceros interesados no es aplicable a la figura en estudio, al no ser contemplados en la Constitución Política ni en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional (salvo para las controversias constitucionales).

#### **4.9. Plazo para interponer la acción**

Antes de entrar en el estudio de los plazos es indispensable que sean diferenciados los conceptos de término y plazo.

El término es un momento determinado y fijo, mientras que el plazo, es un lapso o sucesión de momentos, o sea un espacio de tiempo dentro del cual válidamente puede ser realizado un acto procesal, es el lapso dentro del cual válidamente pueden desarrollarse o desenvolverse las diligencias procesales.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, establece que la acción de inconstitucionalidad deberá ejercitarse

---

<sup>125</sup> REYES REYES, Pablo Enrique, op. cit. p. 131

dentro de un plazo de treinta 30 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sea publicado en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta Parlamentaria del Estado de que se trate.

En el caso de que la norma impugnada se refiera a leyes electorales, el plazo para interponer la demanda de acción de inconstitucionalidad, es de 15 días naturales contados a partir del día siguiente a su publicación en el medio oficial correspondiente.

Como en las acciones de inconstitucionalidad lo que se impugna son normas generales, la fecha de entrada en vigor de la norma general, no tiene trascendencia para el cómputo del plazo en el ejercicio de la acción, sino que se debe atender a la fecha de publicación de la norma general. Así lo dispone la Constitución Política, al establecer que el plazo empezara a contar desde la fecha de publicación y no de su entrada en vigor.

No importa que los días no sean hábiles, se debe tener en cuenta que, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda se podrá presentar el primer día hábil siguiente, aclarando que para el caso de la materia electoral, todos los días son hábiles para el cómputo de los plazos.

Lo hábil o inhábil de los días, se toma en función del calendario de actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no del de los órganos demandantes.

El artículo 2 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, indica como días inhábiles, aquellos que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, siendo éstos, de acuerdo con el artículo 163, los sábados, domingos, 1 de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1 de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre; en estos días no se practicaran actuaciones judiciales.

Las reglas para el cómputo de los plazos, se encuentran reguladas en el artículo 3 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, siendo éstas las siguientes:

- Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento.
- Se contarán solamente los días hábiles
- No correrán durante los días de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, el artículo 7 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, ordena que las demandas o promociones de término podrán presentarse fuera del horario de labores ante el Secretario General de Acuerdos o ante la persona designada por éste. En el caso de que las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos se depositan

dentro de los plazos legales en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo o sí se envían desde la oficina de telégrafos correspondiente; en estos últimos casos se entenderá que las promociones se presentaron en las fechas en que éstas se depositaron en la oficina de correos o se envíen desde la oficina de telégrafos, siempre y cuando se trate de oficinas ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

Como ya quedo asentado, el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad empezará a correr a partir del día siguiente a la fecha de publicación, pero se reconoce como excepción, los casos en que la publicación se hizo por entregas o cuando medió una fe de erratas; en estos supuestos la publicación surte efectos a partir del día siguiente a la fecha de la última publicación.<sup>126</sup>

Por último, respecto al plazo en materia electoral se establecen límites, ya sea para el legislador, en lo que se refiere al tiempo en que debe formular una ley o en cuanto al tiempo de una ley electoral vigente, ya que se establece que éstas, federales o locales, no pueden ser modificadas de forma sustantiva dentro de los 90 días antes del inicio del proceso electoral en que vayan aplicarse.

Al hablar de proceso electoral, es necesario precisar que, de acuerdo con el artículo 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el proceso electoral es una serie de actos realizados por las autoridades electorales, los

---

<sup>126</sup> Cfr. ARTEAGA NAVA, Elisur, op. cit. pp. 58-59

partidos políticos y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación de los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

El artículo 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, determina las fechas en que se inicia el proceso electoral, siendo en el mes de noviembre del año previo al de la elección, concluyéndose con la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo que venimos comentando, incluye implícitamente al Ejecutivo, ya que éste tendrá como obligación promulgar y publicar las leyes electorales federales y locales, por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral referido en que vayan aplicarse; durante dicho proceso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Explicado lo anterior, ahora veremos la opinión de Elisur Arteaga Nava respecto al plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad declarando que es perentorio para poder detectar un vicio de constitucionalidad cuando él no es notorio; alude que si el vicio es burdo y evidente, éste seguramente será detectado en el momento en que se presenta la iniciativa y en esos momentos todavía no tiene el carácter de ley.<sup>127</sup>

Este autor al considerar que es un plazo breve para interponer la acción de inconstitucionalidad, expone un ejemplo:

---

<sup>127</sup> Ibid. p. 58

“Las leyes se publican, por lo general, en los últimos días de períodos de sesiones, cuando está próxima la clausura de ellas, cuando los miembros del cuerpo colegiado están a punto de marchar a sus distritos, salvo el caso de los miembros de la asamblea de representantes; si se cuenta con el plazo de treinta días naturales para formular la solicitud, el plazo vencerá cuando el órgano se halle en receso y, por lo mismo, cuando es difícil reunir el número de voluntades suficientes para hacerlo.”<sup>128</sup>

Al igual que este autor, Jorge Carpizo y otros más, consideran que el plazo de treinta días es muy corto teniendo, lo cual tiene como consecuencia, que la inconstitucionalidad de algunas leyes se viene a detectar muchos años después de su entrada en vigor, ***por lo que proponemos que se amplíe el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad a seis meses.***

¿Por qué seis meses?

Porque el plazo de treinta días es muy breve para interponer la acción de inconstitucionalidad. Además, porque presentan obstáculos para la utilización de este medio de control constitucional para los órganos legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad.

Consideramos que el plazo propuesto debería ser de seis meses, ya que, creemos, que es un tiempo considerable para realizar un estudio constitucional

---

<sup>128</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, op. cit. p. 61

profundo y para que se aplique la ley a casos específicos, es decir se dé el primer acto de aplicación (en el caso de las leyes heteroaplicativas), ya que como precisamos anteriormente, en muchas ocasiones, se descubre la inconstitucionalidad de una ley mucho tiempo después de que ha transcurrido el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad.

Creemos que el plazo propuesto es considerable, en el que no llegamos a extremos, como en el caso de Perú en donde el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad es de seis años.

En la legislación mexicana, se ha adoptado como una solución para combatir las leyes que no se lograron impugnar por medio de la acción de inconstitucionalidad, por haber concluido el plazo para ello, el amparo contra leyes como una opción para poder impugnar una ley inconstitucional, ya que como sabemos, éste no tiene vigencia, tan sólo es procedente por el primer acto de aplicación que afecte la esfera jurídica del quejoso, en el que solamente podrá ser impugnado por particulares y los efectos de la sentencia serán particulares. Pero también hay que tomar en cuenta los casos en que la ley se considera autoaplicativa, pudiéndose impugnar en 30 días contados a partir de su entrada en vigor.

Creemos que el amparo contra leyes, siempre y cuando se trate de leyes heteroaplicativas, es una vía adecuada para suplir la falta de medio de impugnación de una ley inconstitucional cuando haya expirado el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad.

Pensamos que el amparo contra leyes, está pensado para el control de los vicios de inconstitucionalidad que no pueden ser detectados de manera inmediata a la aprobación de la norma, sino atendiendo al tiempo que ha transcurrido en la misma y a su aplicación a casos concretos, o cuando no sea ejercitada la acción de inconstitucionalidad por los órganos legitimados para ello, pero siempre su resolución será con efectos particulares.

Joaquín Brage Camazano expresa que “la acción de inconstitucionalidad parece estar pensada más bien, en un sistema como el mexicano, para controlar la constitucionalidad de una ley justamente en aquellos supuestos en que el eventual vicio de inconstitucionalidad se detecta en el proceso legislativo correspondiente, y la realidad del vicio (su existencia) no se logra hacer valer en dicho proceso, por parte de una fuerza o conjunto de fuerzas políticas minoritarias o bien, en hipótesis más bien rara, se detecta ese vicio al poco tiempo de aprobarse la norma también por una fuerza parlamentaria insuficiente para derogar la ley. Cuando la detección del vicio no se produce inmediatamente o, en todo caso, si no se plantea en plazo a la Suprema Corte la duda sobre su constitucionalidad por parte de quien está legitimado para ello, la única vía que resta para el control de la conformidad a la Constitución es la vía de amparo.”<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> BRAGE CAMAZANO, Joaquín, op. cit. p. 208

#### 4.10. Principios fundamentales

Los principios básicos del juicio de amparo se encuentran establecidos en los artículos 103 y 107 de la Constitución, en ellos se considera los casos generales de procedencia y que los utilizaremos supletoriamente a la acción de inconstitucionalidad, aplicando lo conducente para esta figura lo que se utiliza para el juicio de amparo.

##### 1. PRINCIPIO DE LOS EFECTOS GENERALES (*ERGA OMNES*) DE LAS SENTENCIAS DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

En materia de amparo este principio se llama *inter partes* y se refiere a los efectos de las sentencias, las cuales solamente tendrán efectos particulares, que en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, los efectos serán generales.

Como lo veremos más adelante, las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad, en las que se declare la invalidez de la norma general o tratado internacional, tendrán efectos generales, siempre y cuando sean votadas por cuando menos 8 de los Ministros presentes al momento de dictar la resolución. Surtirán sus efectos, no solo respecto a las leyes generales consideradas inconstitucionales, sino también para todas las leyes que dependan o se deriven de la misma ley invalidada.

Además, las sentencias dictadas en este tipo de juicios por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, serán obligatorias para las Salas, 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 estos federales o, locales.

## 2. SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE Y DEL ERROR

Para Ignacio Burgoa, suplir la deficiencia “es integrar lo que falta, remediar esta carencia o subsanar una imperfección, es decir, completar o perfeccionar lo que está incompleto o imperfecto.”<sup>130</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. (párrafo primero del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

David Góngora Pimentel, comenta respecto de la suplencia de la queja lo siguiente:

“Suplencia de la queja significa que, al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corrige de oficio los errores que advierte en la cita de los artículos invocados. Además, también corrige las deficiencias que presenten los

---

<sup>130</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit. p. 299

conceptos de invalidez planteados en la demanda, de ahí que la sentencia de inconstitucionalidad se pueda fundar en la violación de cualquier precepto constitucional, aun en el caso de que el mismo haya sido invocado en el escrito inicial.”<sup>131</sup>

Pablo Enrique Reyes Reyes opina que existen dos tipos de suplencia: a) del error y b) de la queja deficiente máxima.

“Esto significa que se aplican ambos tipos de suplencia –del error y de la queja deficiente máxima–, por lo que el juzgador no se limita a corregir dicha equivocada citación o invocación, sino también a modificar los conceptos de invalidez expuestos por el actor.”<sup>132</sup>

A continuación, trataremos de establecer las diferencias entre suplencia de la queja y suplencia del error:

<b>SUPLENCIA DEL ERROR</b>	<b>SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE</b>
Es una imperfección de estilo	Es una imperfección de fondo
Existe concepto de violación	El concepto falta total o parcialmente y no constituye una omisión

Este mismo autor continúa expresando:

<sup>131</sup> GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, op. cit. p. 22

<sup>132</sup> REYES REYES, Pablo Enrique, op. cit. p. 170

“..., consideramos que la institución de la *suplencia de la queja deficiente*, cuando se refiera a acciones de inconstitucionalidad, es más amplia, ya que si la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que algún dispositivo legal es contrario a la Carta Magna puede entrar al fondo del asunto hasta el punto, incluso, de formular los conceptos de invalidez y señalar los artículos constitucionales, cumpliendo así la función de guardián del orden constitucional, es decir, con su función de verdadero tribunal constitucional.”<sup>133</sup>

En relación con el principio de suplencia la de queja, debemos advertir que en las acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede corregir demandas en contra de leyes electorales; al respecto David Góngora Pimentel expresa lo siguiente:

“Como máximo órgano jurisdiccional del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ser completamente imparcial y apegada al derecho y a las leyes. La Corte no puede resolver a favor de alguien con la intención de obtener algún beneficio, pues ello echaría por tierra sus funciones de guardián de la Constitución y pondría en duda la autonomía del Poder Judicial de la Federación.

Así, la suplencia no puede darse en el caso de que se impugnen leyes electorales.

---

<sup>133</sup> Idem.

En esta materia, la Corte debe referirse sólo a la violación de los artículos constitucionales expresamente señalados en el escrito inicial de la demanda. Esto responde a que, si la suplencia tuviera efectos en contra de leyes de tipo electoral, se podría creer que el Máximo Tribunal se está colocando a favor de algún partido político, dado que estas agrupaciones son las más interesadas en salvaguardar la constitucionalidad de este tipo de leyes.

En resumen, la Corte no suple las deficiencias en estos casos para evitar que este tribunal aparezca como favorecedor de los intereses de un determinado partido político.”<sup>134</sup>

#### **4.11. Substanciación del Juicio**

La palabra “juicio” es utilizada en sentido amplio, como sinónimo de proceso, y en sentido restringido como sinónimo de procedimiento o secuencia ordenada de actos a través de los cuales se desenvuelve todo un procedimiento.<sup>135</sup>

La expresión “procedimiento” es utilizada como sinónimo de juicio, por lo que hablaremos que el procedimiento que realiza la Suprema Corte de Justicia de la

---

<sup>134</sup> GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, op. cit. Tomo I - O. pp. 23-24

<sup>135</sup> Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I - O. p. 2190

Nación, para conocer las acciones de inconstitucionalidad que tenga conocimiento, se trata de un juicio.

Juventino V. Castro y Castro, opina que la acción de inconstitucionalidad se trata de un *proceso concentrado de anulación*, no siendo proceso la denominación correcta pero si la técnica o la adecuada.<sup>136</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis que lleva por número P./J. 71/2000, ha establecido que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que **en la acción de inconstitucionalidad se ventila un**

---

<sup>136</sup> Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., op. cit. pp. 126-128

**procedimiento**; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Agosto de 2000, Tesis: P./J. 71/2000, Página: 965

Antes de entrar al estudio de cada una de las etapas procedimentales de este juicio, explicaremos brevemente cómo se desarrolla su procedimiento.

En efecto, la acción de inconstitucionalidad se trata de un juicio que es muy rápido, así está previsto por la ley para resolver las acciones de inconstitucionalidad.

El procedimiento de la acción de inconstitucionalidad puede ser alargado en caso de que se interponga un recurso por el órgano legitimado, por lo que interpuesto éste, se extiende la duración del procedimiento.

El artículo 24 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, dispone que una vez que se ha recibido la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, designará, según el turno que corresponda, a un Ministro Instructor con el objetivo de que ponga el proceso en estado de resolución.

Al Ministro Instructor, le corresponderá examinar el cuerpo del escrito de la demanda de acción de inconstitucionalidad con el fin de admitirla o desecharla de plano en ella encontrara un motivo manifiesto de improcedencia. (artículo 25 Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

En caso de que el Ministro Instructor no encontrara una causal de improcedencia, pero encontrara que el escrito es oscuro e irregular, deberá prevenir al demandante, o a sus representantes comunes, para que realicen las aclaraciones pertinentes dentro del plazo de 5 días; este plazo se reduce en caso de impugnación de leyes electorales a 3 días.

El actor en la instancia inicial, como ya se manifestó en temas anteriores, debe designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán durante el procedimiento y aún después de concluido el juicio de inconstitucionalidad. Estos representantes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en la Ley Reglamentaria.

Ya que ha transcurrido ese plazo, el Ministro Instructor dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma así como al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que el plazo de 15 días, y 6 días en el caso de leyes electorales, rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Cuando la norma general impugnada sea aprobada por el Congreso de la Unión, el informe será rendido por separado en ambas Cámaras. (artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

Los informes presentados por los órganos legislativos y ejecutivo, respectivamente, pueden ser considerados como la contestación de la demanda de acción de inconstitucionalidad.

Salvo en los casos en que la acción hubiera sido ejercitada por el Procurador de la República, el Ministro Instructor deberá de darle vista con el escrito de demanda y los informes mencionados anteriormente, con el objeto de que, hasta antes de la citación para la sentencia, formule el pedimento correspondiente. (artículo 67 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

Ya presentados los informes o transcurrido el plazo para su presentación, por parte del órgano emisor y el órgano ejecutivo que publicó la norma general impugnada, el Ministro Instructor dará vista a las partes, para que en el plazo de 5

días, o 2 en materia electoral, formulen sus alegatos. (artículo 67 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

Hasta antes de dictar sentencia, el Ministro Instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto.

Tratándose de la impugnación de una ley electoral, el Ministro Instructor podrá solicitar una opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

Ya que se ha agotado el procedimiento, el Ministro Instructor propondrá, al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el proyecto de sentencia, que será discutido y votado, para resolver definitivamente la cuestión planteada.

En el caso de que la ley impugnada sea de carácter electoral, el proyecto de sentencia, deberá ser sometido al Pleno dentro de los 5 días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, teniéndose que dictar el fallo por el Pleno, a más tardar, en un plazo de 5 días, contados a partir de aquel en que el Ministro Instructor haya presentado su proyecto.

Con esto concluye el juicio de acción de inconstitucionalidad.

En cuanto a la ejecución de las sentencias, el artículo 50 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, ordena que ningún expediente podrá archivarse sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

#### **4.11.1. Demanda**

La demanda se conceptúa como el primer acto que abre o inicia el proceso.

Mediante la presentación de la demanda se desencadenan una serie de actos procesales que van a constituir conjuntamente un proceso. La demanda es importante como acto de provocación de la función jurisdiccional y como primer acto mediante el cual el actor provoca la función jurisdiccional.

La definición de demanda que consideramos idónea para aplicarla a la acción de inconstitucionalidad es la que propone Cipriano Gómez Lara:

“La demanda se define como el primer acto de ejercicio de la acción, mediante el cual, el pretensor acude ante los tribunales persiguiendo que se satisfaga su pretensión.”<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> CIPRIANO GOMEZ LARA, *Derecho Procesal Civil*, 6ª Edición, Editorial Harla, México, 1998. p. 35

De la anterior definición, proponemos que la demanda de acción de inconstitucionalidad, sea definida de la siguiente manera:

*La demanda de la acción de inconstitucionalidad se define como el primer acto de ejercicio de la acción, mediante el cual, los órganos legitimados para promoverla, acuden a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objetivo que se satisfaga su pretensión, siendo ésta, que se declare la inconstitucionalidad de una ley.*

Respecto a la interposición de la demanda de acción de inconstitucionalidad, Enrique Uribe Arzate opina:

“En México, de acuerdo con lo previsto por nuestra Carta Magna, las acciones de inconstitucionalidad solamente pueden ser interpuestas una vez que la norma ya ha sido promulgada. Esto significa que la acción en análisis tiene lugar en un sistema de control de la constitucionalidad donde no es posible hacer observaciones y menos aún oponerse a los términos en que la norma general ha sido presentada para su discusión y aprobación por parte del órgano legislativo.”<sup>138</sup>

La demanda de acción de inconstitucionalidad solamente puede ser formulada y presentada de forma escrita, en caso contrario debe ser desechada.

---

<sup>138</sup> URIBE ARZATE, Enrique, *El Tribunal Constitucional*, Editorial Cigome, S.A. de C.V., México, 2002. p. 277

La presentación de una demanda debe ajustarse a ciertos requisitos de forma los cuales, si son observados, impiden que la misma sea desechada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El escrito que contenga la acción de inconstitucionalidad, debe contener los siguientes requisitos:

*a) Los nombres y firmas de quiénes presentan la demanda.*

Cuando sea una minoría parlamentaria la que promueva la acción de inconstitucionalidad, la demanda deberá ir firmada por, cuando menos, el 33% de los integrantes del órgano legislativo, quienes deberán designar como representantes a cuando menos dos de sus integrantes (artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional). En caso de que dichos representantes no sean designados, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los designará de oficio.

El escrito por el cual se realice el planteamiento de la acción de inconstitucionalidad, deberá contener el nombre y las firmas de quienes lo suscriban y presenten, pero debe precisarse que se trata de algunos de los miembros del cuerpo colegiado facultado para formular la solicitud.

Por seguridad procesal, los solicitantes deben pedirle al Oficial Mayor o al Secretario de la Cámara o Legislatura respectiva que certifique que quiénes

suscriben el escrito, son miembros del cuerpo colegiado, que están en ejercicio y que las firmas que aparecen al calce del escrito respectivo fueron hechas por ellos.

Hay ocasiones en que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a pesar de que los promoventes no realicen lo anterior, admite y da curso a la acción de inconstitucionalidad y esto lo hace presumiendo que los promoventes actúan de buena fe.

*b) La especificación de los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma general impugnada.*

Como requisito de procedibilidad, los solicitantes o el solicitante, deben identificar al órgano legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas, para lo cual es requisito indispensable que se proporcione el domicilio de estos órganos.

Existen problemas al respecto que son de difícil solución:

\* El previsto por el último párrafo del artículo 70 constitucional, que dispone que la Ley Orgánica del Congreso de la Unión no requiere de la promulgación del Presidente de la República; por lo que en estos casos no existe órgano promulgador, y

\* Lo dispuesto por el artículo 120 constitucional, cuando los Gobernadores de los Estados deben publicar las leyes federales.

*c) la norma general, ley o tratado internacional, cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado.*

La demanda además debe contener, la identificación de la ley o la parte de ella que contradice la Constitución.

Si se presenta un error en la cita del nombre correcto de ella, no debe ser causa para que la demanda no sea admitida, siendo procedente la suplencia de la queja o del error por parte del Ministro Instructor o del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El escrito de demanda también debe consignar el medio oficial en que se hubiere publicado la norma general impugnada, por lo que los solicitantes, deben exhibir una copia o el ejemplar del Diario Oficial de la Federación, de la Gaceta o Periódico Oficial, en que se publicó la ley.

En la acción de inconstitucionalidad no se presentan pruebas, ya que las normas generales se expidieron y publicitaron en constancias que constituyen documentos públicos base de la acción, que resultan suficientes para demostrar la existencia del acto y esos documentos, son precisamente los señalados en el párrafo anterior.

*d) los preceptos constitucionales que se estimen violados.*

Se trata del pedimento de invalidación de una norma general y se refiere a los preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los artículos transitorios también forman parte de la Constitución.

Este requisito se trata de la contradicción entre una norma general y un precepto constitucional.

Para hacer operantes los conceptos de invalidez es conveniente que la norma constitucional se identifique plenamente.

Las reformas introducidas a las Constituciones Locales, no pueden ser cuestionadas por la acción de inconstitucionalidad, ya que ellas frente a la Constitución Federal solamente son leyes subordinadas a la misma, además porque no son soberanos los Congresos Locales y están sometidos al imperio de la Carta Magna.

*e) los conceptos de invalidez, o sea, los motivos por los que se considere que la norma impugnada es inválida.*

Son la fundamentación de la pretensión de la invalidación de la norma cuestionada.

Elisur Arteaga Nava los define de la siguiente forma:

“Los conceptos de invalidez se reducen a ser razonamientos por virtud de los cuales se llegue a la convicción de que la ley o tratado no se ajustan a lo que dispone la constitución.”<sup>139</sup>

Estos son siempre con vista a la Constitución, nunca se hace respecto a otras normas, ya que no tiene nada que ver con cuestiones de legalidad.

Son los últimos elementos que debe contener el escrito de demanda de acción, además se debe plasmar la solicitud, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que declare la inconstitucionalidad de la ley o tratado que se considera inconstitucional.

#### *LA ACUMULACIÓN EN LA DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD*

La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional prevé la posibilidad de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede decretar, de oficio o a petición de parte, la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto la misma ley, entendido esto como que se está impugnando el mismo precepto legal.

---

<sup>139</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, op. cit. p. 60

Estos son los casos en que se puede presentar una acumulación:

\* Acción interpuesta por una de las minorías parlamentarias y el Procurador General de la República.

\* En el caso de las leyes electorales, es el único supuesto en que se puede presentar una triple acumulación, y esto es cuando la acción es interpuesta por una de las minorías parlamentarias, por el Procurador General de la República y la planteada por un partido político.

#### *LA CONEXIDAD EN LA DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD*

El artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional también habla de la conexidad, remitiéndonos al artículo 37 y 38 de esta misma ley.

Existe conexidad, cuando se plantea la posibilidad de que en un solo asunto pudieran hacerse planteamientos similares, que si no se resuelven debidamente podrían dar lugar a resoluciones contrarias o incongruentes.

La conexidad se refiere a tres supuestos en que se impugna, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un mismo precepto legal por estimarlo

inconstitucional, a través de una controversia constitucional, un amparo o la misma acción de inconstitucionalidad, pudiéndose presentar los tres al mismo tiempo o solamente dos.

Para ello se prevé que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales, y con el objeto de que de la resolución de cada uno de ellos por separado no sea contradictoria una de otra, acordar un aplazamiento del juicio de amparo o de la controversia constitucional radicados en ella, hasta que se resuelva la acción de inconstitucionalidad, siempre que las normas impugnadas en unas y otras fueran las mismas.

Cuando exista conexidad entre dos o más acciones de inconstitucionalidad, y su estado procesal lo permita, podrá acordarse que se resuelva en la misma sesión.

#### **4. 11.2. Auto Admisorio**

El artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en su tercer párrafo establece que la admisión de una acción de inconstitucionalidad no da lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

La admisión de la acción no tiene efectos suspensivos sobre la vigencia de la ley, es decir, si no se ha dictado una resolución estimatoria sobre el fondo del asunto,

la ley, debe reputarse constitucional, por lo que no debe aceptarse su pérdida de vigencia.

En la acción de inconstitucionalidad no es procedente solicitar ni conceder la suspensión de la vigencia de la ley o del tratado impugnado (artículo 64, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional); éstos deben seguirse aplicando hasta que sea dictada sentencia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es en el auto admisorio, donde surge la figura del Ministro Instructor, siendo éste el responsable de darle seguimiento a la solicitud de acción de inconstitucionalidad; éste es nombrado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo responsable de poner los autos en estado de resolución y de formular el proyecto de resolución.

#### **4. 11.3. Notificación a las partes**

La notificación es el “acto mediante el cual con las formalidades legales preestablecidas se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona

que se reconoce como interesada en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal.”<sup>140</sup>

La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional en sus artículos 4, 5 y 6, establece las reglas que se deben seguirse para notificar las resoluciones del procedimiento, ya sea las del Ministro Instructor así como las del Pleno y las del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las resoluciones deben notificarse al día siguiente al que se hubiesen pronunciado, mediante la publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por medio del actuario o a través del correo en pieza certificada con acuse de recibo.

Juventino V. Castro respecto a las notificaciones expresa:

“El párrafo segundo del artículo 6 establece que las notificaciones ‘que no fueren hechas en la forma establecida en este Título serán nulas’; es evidente que es una referencia a la *forma* de la notificación, y no al *tiempo* o la *oportunidad* de la propia notificación. Por tanto no es de entenderse que si una notificación no es practicada al *día siguiente* de emitida, sino un día o más extras de ese plazo, pudiera reclamarse como nula.”<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> DE PINA VARA, Rafael, op. cit. p. 383

<sup>141</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V., op. cit. p. 156

Este mismo autor expresa que el artículo 4 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, establece cinco formas de notificar, señalando que no se establece cuando se utiliza una forma de notificar y cuando otra, con excepción de la que se refiere a los casos urgentes. Estas son las formas de notificar:<sup>142</sup>

#### 1. Publicación en lista

Las notificaciones a las partes cuyo domicilio se ignora se harán por medio de rotulón, que se fijará en un lugar adecuado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y deberá contener la síntesis de la determinación judicial que ha de notificarse.

#### 2. Por oficio entregado en el domicilio de las partes.

La notificación que se realiza por oficio entregado a las partes en su domicilio se realiza cuando, la parte a la que ha de notificársele, ha proporcionado su domicilio en algún escrito presentado y que alguna por circunstancia consta en el expediente y a ese domicilio se dirige el oficio que notifica al interesado.

En el caso de que no se tenga el domicilio o no conste en el expediente, se realizará la notificación por medio de publicación en lista.

---

<sup>142</sup> Cfr. Ibid. pp. 156-158

### 3. Notificación hecha por el actuario.

“...Este tipo de notificaciones pretende asegurar, –por la importancia del acto o la resolución que se pretende publicitar–, que una persona tome debido conocimiento del acto o resolución, para que pueda cumplimentar con lo notificado, o bien a interponer las defensas a que tenga derecho.”<sup>143</sup>

Se impondrá multa de 1 a 10 días al actuario que no hubiere notificado las resoluciones dictadas por el Ministro Instructor, las del Ministro distinto del Instructor que resuelva los recursos y las del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, ya que éstas serán nulas y provocaran que se retarde el proceso. (artículo 6 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional).

### 4. Notificación mediante correo en pieza certificada.

Cuando se notifica por correo en pieza certificada con acuse de recibo, es porque las partes o interesados residen fuera de la localidad donde se asienta la Suprema Corte de Justicia de la Nación; esto no excluye los casos en que el Ministro Instructor o el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideren necesario hacerlo por este medio cuando lo consideren pertinente.

### 5. En casos urgentes.

---

<sup>143</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V., op. cit. p. 157

En este tipo de notificación, se pone a cargo del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Ministro Instructor determinar esa urgencia, puesto que nada se encuentra establecido en la Ley Reglamentaria.

Solamente en casos urgentes, se podrá ordenar que la notificación se haga por vía telegráfica.

En cuanto a las notificaciones que se realicen al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 4 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, establece que se entenderán con el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a quienes corresponda el asunto, o con el Consejero Jurídico de acuerdo con las competencias establecidas en ley.

También este artículo dispone que las partes podrán nombrar a una o varias personas para oír y recibir notificaciones, imponerse en los autos y recibir copias de traslado.

Las partes en las acciones de inconstitucionalidad están obligadas procesalmente a recibir los oficios de notificación que les sean dirigidos a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren.

Es necesario que se señale domicilio u oficina por la parte a la cual se debe asistir para efectos de notificación en orden y para que surtan todos los efectos de las notificaciones ahí practicadas.

Cuando las notificaciones se hagan por actuario, es necesario que se haga constar el nombre de la persona que se realizó la diligencia y si ésta se negare a recibir o a firmar el acta, la notificación se tendrá por legalmente realizada.

Las notificaciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente al que hubieren quedado legalmente hechas.

Las notificaciones no realizadas en las formas establecidas serán nulas y una vez declarada la nulidad se impondrá de uno a 10 días de multa al responsable, que en caso de reincidencia será destituido del cargo.

#### **4. 11.4. Informe**

En las acciones de inconstitucionalidad no existe la figura de la contestación de la demanda, por lo que el informe podría considerarse como una contestación a la demanda de acción de inconstitucionalidad.

Es necesario rendir informes, uno por parte del cuerpo colegiado responsable de la aprobación de la ley o del tratado, y otro informe por parte de la autoridad ejecutiva encargada de promulgarlos.

Al iniciarse el procedimiento, el Ministro Instructor dará vista al órgano legislativo que hubiera emitido la norma, así como al órgano ejecutivo que la hubiera promulgado para que, en el plazo de quince días, rindan un informe que incluya las razones y los fundamentos para sostener que la norma general impugnada es válida o que la acción no puede proceder.

Al mismo tiempo que se les notifica al órgano legislativo y ejecutivo que rindan sus informes, "... el Ministro instructor da vista —es decir, pone al tanto—, con el escrito de demanda y los informes presentados, al Procurador General de la República, a efecto de que éste haga las manifestaciones que considere necesarias como representante de la sociedad, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. Desde luego, esto no sucede si es el propio Procurador quien promueve la acción de inconstitucionalidad."<sup>144</sup>

El informe puede ser en el sentido de insistir en la constitucionalidad de la ley o tratado cuestionado o en el sentido de allanarse a la acción intentada.

Juventino V. Castro expone de la siguiente forma el cometido del informe:

“Lo que se plantea es que la norma general está en contraposición con la Constitución Política Federal. Que impugnan y exponen sus fundamentos los órganos emisores y promulgadores de las normas generales atacadas, en su *‘informe’*, y que a su vez deben alegar éstas las razones por las cuales consideran a

---

<sup>144</sup> GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, op. cit. p. 29

la norma o normas impugnadas como perfectamente ajustadas a la norma constitucional federal.”<sup>145</sup>

Cuando la acción se refiera a leyes electorales, el plazo para rendir el informe será únicamente de seis días.

Aplicando supletoriamente el artículo 149 de la Ley de Amparo, que se refiere al informe justificado en los juicios de amparo, para el caso de que las autoridades responsables no rindan el informe respectivo, se presumirá cierta la invalidez de la norma general impugnada, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del actor la aclaración de los hechos que determinen su inconstitucionalidad.

A la autoridad demandada que no rinde su informe, se le impondrá una multa de diez a ciento cincuenta días de salario y si el informe es presentado fuera del plazo señalado por la ley para ello, deberá ser tomado en cuenta.

#### **4.11.5. Opinión del Procurador General de la República**

La intervención que tiene este funcionario público es con el propósito de velar por la observancia de la Constitución.

---

<sup>145</sup> Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., op. cit. 2001. p. 146

El Procurador General de la República puede actuar en la acción de inconstitucionalidad como órgano actor, es decir el que interponga la demanda de acción de inconstitucionalidad, o como parte de la misma en el caso de que la acción sea promovida por otros órganos; el artículo 66 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional ordena que se le debe dar vista al Procurador General para que formule por escrito su pedimento, el cual sólo puede ser tomado en cuenta como un punto de vista autorizado.

La calidad de parte que presenta el Procurador General de la República, se presenta en todas las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los órganos legislativos o por los partidos políticos.

Cuando el Procurador General de la República actúa como parte en la acción de inconstitucionalidad, debe formular un informe por sí mismo y con auxilio del Subsecretario Jurídico de la propia dependencia.

Pablo Enrique Reyes Reyes opina respecto a la participación del Procurador General de la República de la siguiente forma:

“..., concluimos indefectiblemente que la misión del procurador general de la República contenida en este procedimiento en efecto constituye una de sus funciones primordiales y lo coloca como un guardián de la *Constitución* y, en todo

caso, como coadyuvante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para mantener vigente el texto constitucional.”<sup>146</sup>

#### **4. 11.6. Alegatos**

El alegato es definido por el Rafael de Pina Vara como el “razonamiento o serie de ellos con que los abogados de las partes (o las personas que puedan estar autorizadas al efecto) pretenden convencer al juez o tribunal de la justicia de la pretensión o pretensiones sobre las que están llamadas a decidir.”<sup>147</sup>

Los alegatos son las determinaciones de las posiciones que las partes toman dentro de la controversia planteada en las acciones de inconstitucionalidad.

Ya que se han presentado los informes correspondientes o habiendo transcurrido el plazo para ello, el expediente se pondrá a disposición de las partes para que, dentro de los cinco días siguientes, expresen por escrito sus alegatos.

En el caso de que la acción se refiera a leyes electorales, el plazo para presentar los alegatos sólo será de dos días.

---

<sup>146</sup> REYES REYES, Pablo Enrique, op. cit. p. 119

<sup>147</sup> DE PINA VARA, Rafael, op. cit. p. 75

#### 4. 11.7. Incidentes

Los incidentes son cuestiones que surgen en el procedimiento del proceso principal.

El incidente es el “procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier cuestión que, con independencia de la principal, surja en un proceso.”<sup>148</sup>

El artículo 12 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, establece que los incidentes de especial pronunciamiento son: el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos.

Si surgiera cualquier otro incidente durante el juicio, éste se fallará en la sentencia definitiva.

Son incidentes de previo y especial pronunciamiento aquellos cuya tramitación impide la continuación del procedimiento, el cual no podrá reanudarse sino hasta que el juez resuelva la cuestión reclamada, ya que un incidente puede afectar los resultados del juicio.

Los incidentes de especial pronunciamiento llevan a la suspensión del proceso principal, ya que pueden promoverse por las partes hasta antes de que se dicte sentencia, los cuales se sustanciarán en una audiencia en la que el Ministro

---

<sup>148</sup> Ibid. p. 316

Instructor recibirá las pruebas y los alegatos de las partes y dictará la resolución correspondiente.

#### *INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES*

Este incidente es sustanciable en una audiencia ante el Ministro Instructor, quién recibirá pruebas y alegatos y resolverá la cuestión incidental.

Si se declara la nulidad alegada, se impondrá al responsable de practicar la notificación, una multa de uno a diez días de salario.

En caso de reincidencia, por parte del responsable de practicar esas notificaciones contrarias a lo dispuesto para llevarlas a cabo, será destituido de su cargo.

#### *INCIDENTE DE REPOSICIÓN DE AUTOS*

En este incidente, el Ministro Instructor ordenará certificar la existencia del anterior y la falta posterior del expediente, quedando facultado para llevar a cabo aquellas investigaciones que no sean contrarias a derecho.

#### 4. 11.8. Recursos

Contra las sentencias dictadas en la acción de inconstitucionalidad, no procede recurso alguno, la sentencia es cosa juzgada.

El capítulo VIII de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional establece los tipos de recursos, que en caso de la acción de inconstitucionalidad, son el recurso de reclamación y del recurso de queja.

El artículo 70 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional dispone que el *recurso de reclamación* que se prevé en el artículo 51 (que habla de los recursos procedentes para las controversias constitucionales) solo procederá en contra de los autos del Ministro Instructor que decreten la improcedencia o sobreseimiento de la acción.

El recurso de reclamación se interpone dentro de los 5 días posteriores al auto o resolución impugnados, en él se deberán expresar agravios y acompañarse de pruebas.

El recurso se promueve ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quién correrá traslado a las demás partes para que en el plazo de 5 días aleguen lo que a su derecho convenga.

Transcurrido ese plazo el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará los autos a un *Ministro distinto del Instructor*, con la finalidad de que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al Tribunal en Pleno.

Este ministro resolverá en definitiva y proveerá lo necesario para el debido cumplimiento de la ejecución, pudiendo sancionar a la autoridad responsable por incumplimiento, como presunto responsable de cualquier delito en que hubiere incurrido, pero en el caso de no cumplir definitivamente con la sentencia, se iniciarán los procedimientos de destitución e inhabilitación.

El Ministro Instructor (del recurso) termina su cometido al someter su proyecto al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que dicte la sentencia definitiva.

En caso de materia electoral, el plazo para interponer el recurso es de 3 días; el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo resolverá de plano, dentro de los 3 días siguientes a su interposición. (artículo 70 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

Cuando un recurso de reclamación es interpuesto sin motivo, se debe imponer al recurrente, a su representante, a su abogado o ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario. (artículo 54 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

El otro recurso utilizado en la acción de inconstitucionalidad es el *recurso de queja* que se encuentra regulado en la fracción II del artículo 55 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Juventino V. Castro opina que el recurso de queja solamente es aplicable a las controversias constitucionales.<sup>149</sup>

El recurso de queja es procedente contra la parte demandada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, para ello nos tenemos que remitir a qué órgano resulta condenado al realizar o no realizar cierta conducta.

En este caso se ordena que se requiera a la autoridad incumplidora para que dentro de los 15 días siguientes al requerimiento deje sin efectos la aplicación de la norma general invalidada o para que rindan un informe, y si es el caso, ofrezcan pruebas. La falta o deficiencia de este informe autorizará a que se imponga una multa a la parte omisa de diez a 180 días de salario.

#### **4. 11.9. Sentencia**

La sentencia es definida como la “resolución judicial que pone fin a un proceso o juicio en una instancia o en un recurso extraordinario.”<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., op. cit. p. 234

<sup>150</sup> DE PINA VARA, Rafael, op. cit. p. 452

Como ya lo hemos comentado, la ley impugnada debe ser invalidada por el mas alto tribunal, siendo éste, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el único órgano facultado constitucionalmente para pronunciar una declaratoria de inconstitucionalidad.

Las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad surten efectos generales cuando hayan votado, por lo menos, 8 ministros en el sentido de declarar la invalidez de la ley o el tratado que se haya impugnado.

Héctor Fix Fierro opina al respecto:

“...el número de votos exigidos para declarar la nulidad de una disposición con efectos generales es demasiado alto... Un requisito de 6 votos, que sigue siendo la mayoría absoluta, sería apropiado, sobre todo tomando en cuenta que conforme a la Ley reglamentaria, la no obtención de los ocho votos significa que se desestima la acción y que no hay resolución.”<sup>151</sup>

El artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, establece los requisitos que deberán contener las sentencias, que de acuerdo con el artículo 59 de esta misma ley (que regulan las controversias constitucionales), serán aplicables a las acciones de inconstitucionalidad y que adecuaremos a la figura de la acción de inconstitucionalidad de la siguiente forma:

---

<sup>151</sup> FIX FIERRO, Héctor, op. cit. p. 55

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

Este supuesto se refiere a la ley impugnada, y las pruebas conducentes a tenerlos por demostrados o no, siendo éstas el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, la Gaceta de la Entidad Federativa donde se promulgó la ley impugnada.

*II. Los preceptos que la fundamenten.*

Se refiere a los ordenamientos constitucionales y legales que facultan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad.

En cuanto a los ordenamientos constitucionales, por supuesto que nos estamos refiriendo al artículo 105 fracción II.

Por lo que se refiere a los ordenamientos legales, primero encontramos a los artículos 71, 72, 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, así como los artículos 1, 4, 7, 10 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

*III. Las consideraciones que sustenten su contenido, así como los preceptos que en su caso se estimen violados.*

El Ministro Instructor debe proporcionar los razonamientos lógico-jurídicos que respaldan el sentido de la sentencia.

Es en este momento cuando se aplica la figura de la suplencia, en el sentido de que si el Ministro Instructor considera violados algunos preceptos, pero que la parte demandante no invocó, deberá hacerlos valer de oficio.

En el caso de las leyes electorales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al dictar sentencia, sólo podrá referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, en virtud de que los Ministros pueden inclinarse a favor de sus propios intereses políticos y con ello favorecerse y favorecer a los partidos políticos simpatizantes.

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

Esta fracción está integrada por varios elementos, a saber:

1°. Por lo que se refiere a los alcances y efectos de la sentencia, se debe señalar en qué términos se resuelve el juicio de inconstitucionalidad; se pondrán los

considerandos de la sentencia, así como los razonamientos que tomó en cuenta el Ministro Instructor al confrontar los preceptos de la ley o tratado internacional con la Constitución Política.

Además, se debe fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla. El Ministro Instructor señalará al órgano ejecutivo federal cuando se trate de leyes de carácter federal, tratados internacionales y leyes del Distrito Federal que se promulgaron en el Diario Oficial de la Federación, señalándose además al ejecutivo estatal cuando se trate de normas generales de ámbito local, así como al órgano legislativo que hubiere expedido la norma o que hubiere ratificado el tratado internacional.

El artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, ordena que las normas contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos 8 votos, serán obligatorias para las Salas, 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 estos federales o, locales.

2º. Otro elemento está integrado por las normas generales respecto de las cuales opere; estas normas operan respecto de la norma general o tratado internacional impugnado.

3°. En cuanto a los elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda, la eficacia de la sentencia se sitúa de acuerdo con el sentido de la misma.

Los tipos de declaraciones que puede dictar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a las acciones de inconstitucionalidad son:

- a) improcedencia
- b) sobreseimiento
- c) desestimatoria
- d) estimatoria

Los primeros incisos, se dictarán durante el procedimiento de la acción intentada. En cuanto a los incisos c) y d), se dictarán en la resolución definitiva dictada por el Pleno.

Respecto a la improcedencia y sobreseimiento, el Ministro Instructor debe mandar publicar la sentencia en el Semanario Judicial de la Federación (que es el medio de publicación del Poder Judicial de la Federación) y debe notificar a las partes para que conozcan el sentido de la sentencia.

En las sentencias que estiman procedente la acción de inconstitucionalidad, en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara que ella no contiene vicios de inconstitucionalidad, es necesario, que la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, establezca cuáles son los preceptos a los que se extienden los efectos de dicha sentencia, así como la fecha a partir de la que las sentencias producirán sus efectos. (artículo 45 Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional)

En el caso de que la sentencia sea desestimatoria, es decir, que no se reúna el voto afirmativo de los ocho ministros, la norma general seguirá en vigor, a pesar del pensar de los que interpusieron la acción así como del número de votos no reunidos de los ministros que coincidieron con los que promovieron la acción.

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

El Ministro Instructor al realizar el proyecto de sentencia debe evaluar las posibilidades de cumplimiento.

*VI. El término en que la parte condenada deba realizar una actuación.*

Solamente se puede mencionar el plazo en que el Ejecutivo (Federal o Estatal) debe cumplir con la obligación de publicar la sentencia en el Diario Oficial de la Federación o Gaceta Estatal, ya que es este órgano, al que le corresponde la publicación de la sentencia en el medio oficial correspondiente.

El artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en su párrafo segundo, dispone que cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenara su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS**

Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconozca la invalidez de una ley o de un tratado, o una parte de ellos, la declaración que recaiga tendrá efectos generales, lo que significará la anulación total de la ley y no podrá volver a aplicarse; esto sucederá siempre y cuando la resolución sea aprobada por 8 de los 11 Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en caso contrario, si la sentencia no es aprobada por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto sin que se produzca ningún efecto jurídico.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre y cuando fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos 8 votos, solamente es en este caso, que puede ser considerada la sentencia como estimatoria de la inconstitucionalidad.

Para que las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad, tengan efectos generales invalidando una ley federal, estatal o un tratado internacional se deben reunir diversas condiciones:

*\* Cumplir con el requisito del número de votos en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es de ocho sobre once.*

Pablo Enrique Reyes Reyes expresa:

“...Consideramos excesivo no otorgar ningún efecto ni autoridad a la opinión contraria que pudiera tener una mayoría absoluta de seis o de siete miembros (54 y 63%, respectivamente, del quórum del Pleno de la Suprema Corte.”<sup>152</sup>

Un punto característico de la acción de inconstitucionalidad, es la mayoría exigida para que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puedan declarar la inconstitucionalidad de una ley.

No es necesario el voto total del Pleno, sino que se requiere, para que una ley pueda ser declarada inconstitucional, el voto mínimo de 8 Ministros para emitir la declaratoria de invalidez de la norma general impugnada.

---

<sup>152</sup> REYES REYES, Pablo Enrique, op. cit. p. 182

La presencia de los 11 Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efectos de la acción de inconstitucionalidad, no es necesaria, ya que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, admite que el Pleno quede constituido con el objeto de dictar una sentencia en proceso de inconstitucionalidad al menos por 8 ministros.

De tal manera que la ausencia de tres ministros, no afecta en nada la constitución del Pleno, a efecto de dictar sentencia de inconstitucionalidad, pero incide en el porcentaje de ministros que se necesita para hacer efectiva la declaración de inconstitucionalidad.

Entonces, en los casos en que no se alcance el voto mínimo de 8 ministros, a pesar de que la mayoría haya votado por la inconstitucionalidad de la norma impugnada, se debe desestimar la acción, por lo que la ley o tratado, a pesar de que siete ministros lo hayan estimado contrarios a la Constitución, seguirán en vigor. Este es un criterio que es obligatorio, lo que es grave, porque aunque la ley sea inconstitucional, y por no haberse reunido los votos requeridos, la ley o tratado internacional seguirá vigente para los tribunales inferiores y no podrá volverse a ejercitar la acción de inconstitucionalidad, ya sea porque ha vencido el plazo para interponerlo o porque se presente la causal de improcedencia y se trate de mismas partes o conceptos de invalidez y no proceda más dicha acción.

Cabe hacer la aclaración que la mayoría de 8 votos exigida para declarar la inconstitucionalidad de la ley, se establece mediante una cifra fija con relación al

número legal de miembros del tribunal y no en función del número de Ministros presentes en el momento de la votación.

Joaquín Brage Camazano dice que "...la mayoría exigida se refuerza, o incrementa a medida que son menos los ministros presentes (8 sobre 10, sobre 9 o incluso sobre 8).

No tiene el menor sentido exigir mayorías cualificadas, para adoptar decisiones de este tipo, a un tribunal, sino que sirve para justificarlo de la presunción de constitucionalidad de las leyes. Esta presunción puede, y debe, jugar su papel en otros ámbitos o momentos, pero no, desde luego, en lo relativo a la mayoría requerida para la adopción por el órgano competente de una resolución que declare la inconstitucionalidad de una ley.<sup>153</sup>

Este autor ofrece un cuadro en el que podemos observar las mayorías requeridas para que prospere la declaración de inconstitucionalidad en función del número de ministros presentes:<sup>154</sup>

Número de miembros del Pleno Presentes	A favor de la inconstitucionalidad	En contra	Mayoría requerida
11	8	3	72,7%
10	8	2	80,0%
9	8	1	88,8%
8	8	0	Unanimidad

<sup>153</sup> BRAGE CAMAZANO, Joaquín, op. cit. p. 218

<sup>154</sup> Cfr. Ibid. p. 221

Es decir, solamente el voto de 4 Ministros, en el caso de que se encuentren los 11 Ministros, puede desestimar la pretensión de inconstitucionalidad, pero en el caso de que solamente estén presentes ocho de los once (quórum necesario según el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), la hipótesis de inconstitucionalidad se dará con el voto unánime de 8 ministros. En esta situación, el voto menor de 8 Ministros da lugar a la desestimación de la acción planteada, figura con la que no estamos de acuerdo, ya que existe la obligación, por parte del Poder Judicial Federal, de que se dé la solución a un asunto sometido a su jurisdicción.

En virtud de lo anterior, proponemos que para el caso de que se declare la *inconstitucionalidad* de una norma general, la decisión sea tomada por *mayoría de votos*, ésta mayoría se deberá tomar de acuerdo con el número de Ministros presentes de la sesión en la que se dictará la resolución del asunto planteado. En caso de que se presente un empate en la votación, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decidirá el asunto, es decir, inclinarse por la validez o invalidez inconstitucional de la norma general impugnada.

Continuando con el tema de los efectos de la resolución, cabe decir que éstos no tienen efectos retroactivos a excepción de la materia penal, en la que regirán los principios fundamentales generales y las disposiciones legales aplicables a esta materia.

Aplicando el principio de la jerarquía de leyes, tenemos que la anulación de una norma legislativa, conlleva a la anulación de los efectos de las normas inferiores

que deriven de aquellas. Por ello, las resoluciones deberán extenderse a todas las normas cuya validez dependa de la propia ley invalidada.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al referirse a dicha nulidad, hace referencia solamente a que ésta tendrá efectos retroactivos pero nunca establece que produzca sus efectos inmediatamente después del pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es preciso establecer que en Austria, se faculta al Tribunal Constitucional para prorrogar la eficacia de la sentencia por un plazo de dieciocho (18) meses desde el día de su publicación, por lo que también sería factible que los legisladores de nuestro país tomaran en cuenta esta disposición austriaca, en el sentido de que, se establezcan límites para hacer efectiva la sentencia en la que se declara la inconstitucionalidad de la ley y no se realice cuando mejor les parezca a los órganos demandados.

Al efecto, proponemos que para el caso que se declare la inconstitucionalidad, total o parcial, de la norma impugnada, se debe comunicar el fallo al órgano legislativo emisor, con el objeto de que dicte un nuevo ordenamiento que derogue o modifique la norma contradictoria de la Constitución, lo que se tendrá que realizar si se encuentra en período ordinario de sesiones, de lo contrario en el siguiente período de sesiones o en casos excepcionales se convocará a una sesión extraordinaria.

Una vez que se ha dictado la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenara notificarla a las partes y mandará publicarla en el Semanario Judicial de la Federación junto con los votos particulares emitidos por los ministros para el caso específico.

En cuanto a los efectos de las sentencias estimatorias, procede la declaración de invalidez de la norma, es decir, su exclusión del ordenamiento jurídico; ésta declaración de invalidez tendrá efectos generales.

El objeto de la decisión acerca de la inconstitucionalidad de la ley, es de anulación, siendo los efectos de la decisión *erga omnes*.

Si la sentencia es desestimatoria, la ley presume su constitucionalidad, por lo que se ordena el archivo del asunto, no procediendo recurso alguno y no podrá ser interpuesta la misma acción de inconstitucionalidad sobre todo en el caso de que se interponga por los mismos conceptos de violación y preceptos fundamentales que se estimen violados.

Pero es necesario aclarar que en el caso que se desestime la acción no significa que la norma impugnada sea constitucional.

En cuanto a la nulidad de la declaración, en razón de sus efectos en el tiempo, la nulidad se concibe en dos formas distintas:

1. *Nulidad ex tunc*, en donde los efectos de la nulidad son de carácter retroactivo.

2. *Nulidad ex nunc*, nulidad que no produce efectos retroactivos; es efectiva a partir del momento de la declaración de inconstitucionalidad. Es decir, a partir de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara esa nulidad.

Juventino V. Castro respecto a los efectos de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad opina que “no es posible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uso de una facultad que le otorga el artículo 45 de la ley Reglamentaria del artículo 105, declare que una norma general o tratado que contradice a la Constitución pudiere resolver que produjo efectos jurídicos, - por tanto obligatorios de aceptar-, desde el momento en que se promulgó y entró en vigor y hasta que fueran declaradas nulas. Creo de elemental conclusión, a pesar de lo que autoriza la Ley Reglamentaria, que la declaratoria de invalidez produce efectos desde que se expidió. O sea: *nunca tuvo efectos jurídicos.*”<sup>155</sup>

Los efectos de la figura jurídica en estudio, son *ex nunc*, con la excepción en materia penal, que ya quedó precisada en párrafos anteriores.

En cuanto al valor de las sentencias dictadas en los juicios de acción de inconstitucionalidad, es preciso decir que éstas gozan de valor de *cosa juzgada*, no

---

<sup>155</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V., op. cit. p. 247

son susceptibles de recurso alguno, se impone a todos los poderes públicos y autoridades.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede volver a conocer de la constitucionalidad de esas mismas normas cuando los conceptos de invalidez sean los mismos.

### **EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS**

Se encuentra regulada en el Capítulo III del Título III de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad, y que trata de las disposiciones que regulan las sentencias dictadas en estos juicios.

Los ordenamientos del Título III, remiten a los preceptos que regulan las sentencias dictadas en las controversias constitucionales, por lo que las sentencias dictadas en los procesos de constitucionalidad no tienen regulación específica, como podemos observar.

El artículo 46 Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, impone una obligación a las partes condenadas para que informen de su cumplimiento al Presidente de la Suprema Corte. Para cumplir con este fin, en la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia, se debe fijar un plazo para el cumplimiento.

El mencionado artículo, en su segundo párrafo, se refiere a un procedimiento denominado *incidente de inejecución de sentencias en los juicios constitucionales del artículo 105*.<sup>156</sup> En donde partes en la acción de inconstitucionalidad tienen legitimación para solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la parte condenada, con el objeto de que informe de inmediato sobre el cumplimiento de la sentencia, ya que las partes tienen el interés y derecho a que se cumpla con la sentencia.

Se dispone que si dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del requerimiento, la ejecución no estuviere cumplida, se encontrare en vía de ejecución o se advierta el intento de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá turnar el asunto al *Ministro Ponente*, para que éste someta al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un proyecto para aplicar lo establecido por el último párrafo del artículo 105 constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que en caso de incumplimiento de las resoluciones dictadas con motivo de las acciones de inconstitucionalidad, se aplicarán los procedimientos previstos para el juicio de amparo (artículo 107 fracción XVI) que otorgan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la titularidad para realizar la ejecución de las sentencias para su debido cumplimiento.

---

<sup>156</sup> Cfr. *Ibid.* p. 254

También se precisa responsabilidades por *repetición del acto reclamado* o por *intento de eludir la sentencia* de la autoridad federal, en el sentido de *separar inmediatamente de su cargo* a la autoridad que no ha cumplido, y *consignarla* al juez de Distrito que corresponda.

El incumplimiento de las autoridades responsables, puede ser considerado como *excusable o inexcusable*.

En el caso del incumplimiento inexcusable, obviamente se consigna a la parte que ha incumplido, en donde los jueces de Distrito se limitan a sancionar los hechos materia de la consignación en los términos previstos por la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad.

Mientras que para el caso del incumplimiento excusable, se ordena que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez que se ha declarado el incumplimiento, conmine a la responsable lo que crea conducente y se le otorgue un plazo conveniente para que ejecute la sentencia.

Como último punto, veremos que es lo que sucede con las sentencias de acción de inconstitucionalidad en relación con los tratados internacionales.

En caso de que un tratado sea declarado inválido por una acción de inconstitucionalidad, para evitar responsabilidad internacional, es necesario formular una doble reserva:

1ª Es preciso que quede asentado en su texto de que una vez que sea ratificado, se hagan los intercambios del caso y entre en vigor; éste es susceptible de que sea declarado inválido, en todo o en parte, por virtud de una acción de inconstitucionalidad, motivo por el cual el Estado Mexicano debe proceder a su denuncia.

2ª Todo tratado ya celebrado pero que no haya sido publicado, y todos los que puedan celebrarse en el futuro, pueden ser declarados inconstitucionales y por virtud de ello será necesario que sean denunciados.<sup>157</sup>

#### **4.11.10. Voto Particular**

El voto particular es definido como la “opinión personal que emite el miembro de un tribunal, en la cual expone consideraciones propias respecto de una determinación adoptada por los demás integrantes del propio tribunal. Tratándose de una sentencia es el voto razonado que formula cualquiera de las personas que forman parte de un cuerpo colegiado, a favor o en contra de la misma.”<sup>158</sup>

En la práctica de asuntos de inconstitucionalidad, que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando alguno de los miembros que integran el Pleno

---

<sup>157</sup> Crf. ARTEAGA NAVA, Elisur, op. cit. p.54

<sup>158</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., Tomo P-Z. p. 3914

no está conforme con un determinado proyecto de resolución o sentencia, se le concede la facultad de emitir su voto en contra, razonándolo y ofreciendo los argumentos que estime necesarios para fundamentar sus puntos; este voto se incluye en la ejecutoria pero no tendrá ningún efecto legal, solamente se adjunta para que haya constancia de que un ministro no está conforme con la resolución.

También es necesario que se produzcan votos particulares de quienes asumieron las posiciones mayoritaria y minoritaria, respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada. Se debe hacer el análisis del artículo sin contar con la postura contraria, expresada formalmente en el voto o votos particulares opuestos, haciéndose referencia a lo expresado en las sesiones, que puede o no corresponder a ello. Es factible que en los referidos votos se introduzcan temas que no fueron expuestos en las sesiones en que se debatió el asunto; sin embargo, resulta válido circunscribirse a los que se expusieron en tanto que la votación obedeció a ellos y no a los que se introdujeran con posterioridad, en la hipótesis de que así llegara a suceder.

El voto particular forma parte de la ejecutoria y constará en autos con la firma del Presidente y del Secretario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## **CAPÍTULO 5**

### **ANÁLISIS DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

En este capítulo haremos un análisis de tres acciones de inconstitucionalidad; escogimos éstas ya que contienen tres supuestos diferentes en cuanto a su resolución.

En la primera de ellas, es decir en la 10/2000 en la que se impugna el artículo 334 fracción III del Código Penal para el Distrito Federal y el artículo 131 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se declara la validez de los primeros artículos impugnados mientras que respecto del segundo, se desestima la acción por no reunirse los votos necesarios para declarar su invalidez.

En la segunda acción de inconstitucionalidad, la 12/2001, en la que se impugna el segundo párrafo del artículo 30 de la Ley de Hacienda de los municipios del Estado de Quintana Roo, se sobresee al encontrar, el Ministro Ponente, una causal de improcedencia respecto a la legitimación para interponer dicha acción.

Y por último, la acción 9/2003, siendo la norma impugnada el párrafo segundo de la fracción XI del artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en donde el Ministro Instructor declara la invalidez del artículo impugnado.

Específicamente, analizaremos el objeto, siendo éste la norma general impugnada; los sujetos legitimados, es decir, la parte actora y los órganos demandados; un breve resumen de los conceptos de invalidez hechos valer por la parte actora así como los respectivos preceptos constitucionales presuntamente vulnerados; los respectivos informes de los órganos demandados; y por último la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **5.1. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2000**

MINISTRO INSTRUCTOR: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García  
Villegas

SECRETARIO: Pedro Alberto Nava Malagón

#### **Objeto**

Como lo analizamos en el capítulo anterior, el objeto de la acción de inconstitucionalidad, se refiere a la norma general cuya invalidez se reclama así como el medio oficial en que se publicó, siendo en este caso:

1) Artículo 334 fracción III del Código Penal para el Distrito Federal, reformado por decreto publicado el 24 de agosto de 2000 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal que a la letra dice:

"Artículo 334. No se aplicará sanción:

...

III. Cuando a juicio de dos médicos especialistas exista razón suficiente para diagnosticar que el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas que puedan dar como resultado daños físicos o mentales, al límite que puedan poner en riesgo la sobrevivencia del mismo, siempre que se tenga el consentimiento de la mujer embarazada.

...

En los casos contemplados en las fracciones I, II y III los médicos tendrán la obligación de proporcionar a la mujer embarazada, información objetiva, veraz, suficiente y oportuna sobre los procedimientos, riesgos, consecuencias y efectos; así como de los apoyos y alternativas existentes, para que la mujer embarazada pueda tomar la decisión de manera libre, informada y responsable."

2) Artículo 131 bis Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que fue adicionado por el mismo decreto.

Artículo 131 BIS.- El ministerio público autorizará en un término de veinticuatro horas, contadas a partir de que la mujer presente la solicitud, la interrupción de embarazo de acuerdo con lo previsto en el artículo 148, fracción I del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal cuando concurren los siguientes requisitos:

- I. Que exista denuncia por el delito de violación o inseminación artificial no consentida;
- II. Que la víctima declare la existencia del embarazo;
- III. Que se compruebe la existencia del embarazo en cualquier institución del sistema público o privado de salud;
- IV. Que existan elementos que permitan al ministerio público suponer que el embarazo es producto de una violación o inseminación artificial en los supuestos de los artículos 150 y 151 del nuevo Código Penal para el Distrito Federal; y
- V. Que exista solicitud de la mujer embarazada.

Las instituciones de salud pública del Distrito Federal deberán, a petición de la interesada, practicar el examen que compruebe la existencia del embarazo, así como su interrupción.

En todos los casos tendrán la obligación de proporcionar a la mujer información imparcial, objetiva, veraz y suficiente sobre los procedimientos, riesgos, consecuencias y efectos; así como de los apoyos y alternativas existentes; para que la mujer embarazada pueda tomar la decisión de manera libre, informada y responsable. Esta información deberá ser proporcionada de manera inmediata y no deberá tener como objetivo, inducir o retrasar la decisión de la mujer.

De igual manera, en el periodo posterior ofrecerán la orientación y apoyos necesarios para propiciar su rehabilitación personal y familiar para evitar abortos subsecuentes.

Las partes que intervienen en esta acción de inconstitucionalidad son:

### **Sujetos Legitimados**

Al órgano promovente le corresponde la legitimación activa, es decir, la capacidad para interponer la demanda de acción de inconstitucionalidad siendo en este asunto:

#### **Órgano promovente:**

- Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

#### **Órgano demandado:**

- *Órgano legislativo que emitió la norma general impugnada:* Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en cuanto a la discusión y aprobación de las reformas y adiciones al Código Penal para el Distrito Federal y Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y en cuanto a la emisión del decreto que contiene dichas reformas y adiciones.
- *Órgano ejecutivo que promulgó la norma general impugnada:* Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, en cuanto a la iniciativa, promulgación y publicación de las reformas y adiciones al Código Penal para el Distrito Federal y al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

En este caso, tanto la parte promovente como los órganos demandados se encuentran dentro de los supuestos a que se refiere la Constitución para ser parte en los juicios de acción de inconstitucionalidad, además de tener relación con la norma general impugnada, ya que los miembros de la Asamblea Legislativa impugnaron dos artículos expedidos por la misma.

### **Acción**

Uno de los requisitos del escrito de demanda de la acción de inconstitucionalidad es aquel que se refiere a los conceptos de invalidez así como los preceptos constitucionales que se estiman violados. En esta acción de

inconstitucionalidad, los conceptos de invalidez hechos valer por la parte actora se resumen en los siguientes puntos:

1. Que el artículo 334, fracción III del Código Penal para el Distrito Federal, es contrario a las garantías individuales consagradas en los artículos 1º, 14 y 22, en relación con el artículo 17, todos de la Constitución General de la República:

a) Porque nadie puede ser privado de la vida sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos.

b) Que la legislación establece que la vida humana se inicia a partir de la concepción y así se encuentra contemplado por diversas disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico.

c) Que México ha suscrito declaraciones, pactos y convenciones, en los que destacan diversos derechos relativos a la vida y tales son obligatorios en términos del artículo 133 de la Constitución Federal, por lo que toda ley que les contravenga es inconstitucional.

d) Que el legislador no puede aprobar leyes que vayan en contra de la garantía individual que reconoce el derecho a la vida, ni limitar los derechos individuales, pues se atenta contra el artículo 1º constitucional.

e) Que el artículo 14 constitucional contiene las garantías de las personas y sus derechos; que el legislador debe legislar en las materias que permitan el respeto de todos y cada uno de los derechos humanos.

f) Que con la reforma al artículo 334, fracción III del Código Penal para el Distrito Federal, se aplica la muerte por eutanasia, la cual es una conducta antijurídica.

2. Respecto al segundo artículo impugnado, artículo 131 bis del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, éste es contrario a lo que disponen los artículos 1º, 14, 16, 20, 21 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo siguiente:

a) Se violan los artículos 14 y 16 constitucionales al no existir una ley expedida con anterioridad que faculte al Ministerio Público para autorizar la interrupción de un embarazo.

b) Las facultades del Ministerio Público se encuentran enunciadas en forma limitativa en los artículos 20 y 21 constitucionales y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y que la facultad de ordenar la interrupción de un embarazo no se encuentra establecida en tales ordenamientos.

c) Conforme con el artículo 21 constitucional, es la autoridad judicial a quien corresponde la imposición de las penas y al Ministerio Público la investigación y

persecución de los delitos, por lo que la ejecución de las penas es competencia de otra autoridad y no del Ministerio Público; lo anterior se encuentra contemplado en el artículo 49 constitucional que prohíbe la reunión de dos o más poderes en una misma persona y, en el caso, el artículo impugnado une facultades del Ministerio Público con facultades propias de la autoridad judicial.

### **Informe de las autoridades demandadas**

En toda acción de inconstitucionalidad, los órganos demandados deben rendir un informe que contenga las razones y fundamentos que sostengan la constitucionalidad de los artículos impugnados como inconstitucionales por el órgano promovente o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Para ello, en esta acción de inconstitucionalidad, se rindió un informe por parte de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal así como uno por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

#### *Informe de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal*

I. En este informe se expone que esta acción de inconstitucionalidad no satisface el requisito de que sea iniciada por cuando menos un tercio del total de los integrantes del correspondiente órgano legislativo, debido a que el escrito de la demanda, no está firmada por tres Diputados; además de no reconocer la

personalidad de dos de los Diputados que la firman, argumentando que no forman parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y que las firmas de la demanda son ilegibles, por lo que se presume que no se trata de las mismas personas que firman.

II. Respecto a los conceptos de invalidez, en este informe se manifiesta que la presunta vulneración al artículo 334 fracción III, es infundada, toda vez que las reformas efectuadas permiten a las mujeres, en el ámbito del Distrito Federal, la interrupción de su embarazo en determinadas condiciones sin contravenir a la Ley Fundamental.

El producto de la concepción no goza de las garantías individuales establecidas por la Constitución, ya que su goce y disfrute solamente corresponde a individuos y que la parte actora pretende que exista contradicción entre lo dispuesto por la Constitución y las reformas efectuadas al Código Penal y al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, al considerar que el producto de la concepción goza de garantías individuales, vulnerándose con ello el artículo 14 constitucional, por resultar violadas las garantías individuales que le corresponden al no nacido, al existir como sujeto de derecho y, por tanto, como persona desde el momento de la concepción, lo cual es una percepción errónea, pues de acuerdo con el derecho positivo, se define con precisión el momento y las condiciones conforme a las cuales puede ser considerada una persona como sujeto de derechos y obligaciones, estando ante un condicionamiento legal, para que el producto del embarazo sea considerado como sujeto de derecho de acuerdo con nuestra

legislación, ya que conforme al artículo 337 del Código Civil, para efectos legales sólo se tendrá por nacido al que, desprendido enteramente del seno materno, vive veinticuatro horas o es presentado vivo ante el Juez del Registro Civil; si no se satisfacen cualquiera de estos no puede tenerse por nacido y, consecuentemente, por tutelados sus derechos y garantías individuales.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, en este informe precisa que no se vulnera el artículo 4º constitucional, ya que al despenalizar el aborto en las circunstancias que se especifican en el artículo 334, fracción III, no significa que las mujeres en cuyo embarazo se diagnostique que el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas graves, tengan necesariamente que abortar.

No se infringen los artículos 14 y 16 de la Constitución, dado que el primero se refiere a la "persona", siendo el bien jurídico a proteger un individuo real y no virtual, como es el caso del feto o embrión, y el párrafo segundo del mismo, a las circunstancias y condiciones de un juicio criminal o penal, no infringiéndose el segundo de los preceptos mencionados como inconstitucionales por las mismas razones.

Tampoco se violan los artículos 21 y 22 constitucionales, ya que el delito de aborto existe, pero en el caso previsto por la fracción III del artículo 334 del Código Penal para el Distrito Federal, no es tal, en virtud de existir una excluyente de responsabilidad penal.

En relación con los artículos 49 y 133 constitucionales, citados por razones de carácter formal, no guardan ninguna relación con el fondo del asunto.

III. Por lo que se refiere a la invalidez del artículo 131 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, éste obedece lo previsto por la Constitución, pues el Ministerio Público, actuando como autoridad defensora de los intereses de la sociedad es quien autoriza la interrupción del embarazo de acuerdo con lo previsto en el impugnado artículo 334, pero en su fracción I, del Código Penal para el Distrito Federal, cuando concurran los requisitos que establece. La facultad otorgada al Ministerio Público en este artículo, no es arbitraria, ya que se le solicita que actúe con ligereza al autorizar la interrupción del embarazo, máxime que es su obligación dictar todas las medidas necesarias para asegurar a la víctima, proteger sus derechos e intereses, proporcionarle la atención adecuada y concertar acciones con instituciones de asistencia médica y social, públicas y privadas.

Por último, en el informe se precisa que la iniciativa, promulgación y publicación de las reformas y adiciones al Código Penal para el Distrito Federal y Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, cuya invalidez se promueve, se llevó a cabo conforme lo establecido por el artículo 122 constitucional.

*Informe de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*

1. Respecto a la fracción III del artículo 334 del Código Penal del Distrito Federal, este informe contiene, en resumen, los siguientes puntos:

a) Que la protección a la salud, a que se refiere el artículo 4 constitucional, no sólo es respecto de la salud física, sino que también comprende el aspecto mental, por tanto, dar la opción a la mujer cuando se dé la hipótesis a que se refiere este artículo, para que interrumpa el embarazo, implica una protección a su salud tanto física como mental, dándose la protección de un derecho sobre otro de igual o menor jerarquía, contemplado como excluyente en el artículo 15, fracción V, del Código Penal Federal y su correlativo del Código Penal del Distrito Federal.

El poner en riesgo la salud física y mental de la madre por la procreación de un hijo con alteraciones genéticas o congénitas, da como resultado que al despenalizar el aborto se actúe por estado de necesidad para proteger la salud de la mujer embarazada.

b) Para poder gozar de las garantías otorgadas por la Constitución Federal se requiere ser persona con capacidad jurídica y el producto de la concepción no es una persona con capacidad jurídica, por lo que no se encuentra protegido por el artículo 1º constitucional.

c) La adición de la fracción III al artículo 334 del Código Penal del Distrito Federal, se da en cumplimiento del artículo 1º constitucional al garantizar el derecho de las mujeres a la salud y la libre procreación. Además, no se viola lo establecido en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución pues tiene como finalidad la protección de la salud y el reconocimiento de una libertad de la mujer y no la privación de la vida, ya que el producto de la concepción no tiene capacidad jurídica

y, por tanto, no puede accionar la garantía de audiencia consagrada en el artículo constitucional aludido.

d) La violación al artículo 22, en relación con el artículo 17 de la Constitución, no tiene sustento jurídico por virtud de que el artículo que se impugna dista mucho de ser una condena para el producto de la concepción o una pena impuesta por la comisión de un delito.

II. Respecto al artículo 131 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en este informe se precisa que éste recoge la obligación del Estado de brindar una adecuada asistencia a las víctimas en la procuración y administración de justicia, actuando de inmediato de acuerdo con los mandamientos que la propia ley establece. El Ministerio Público debe investigar sobre todo lo referente a la comisión de un delito, así como dictar las medidas necesarias para que la víctima de éste pueda suspender el embarazo.

No hay violación al artículo 49 de la Constitución con el impugnado artículo 131 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, por virtud de que la interrupción del embarazo, autorizada por el Ministerio Público, no constituye ninguna pena o medida de seguridad y lo hace en acatamiento al artículo 21 constitucional; que cuando el Ministerio Público actúa como autoridad en la averiguación previa, no invade competencias constitucionales de la autoridad judicial y se encuentra fundamentada por el artículo 9º bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que prevé que desde el inicio de la averiguación, el

Ministerio Público tendrá la obligación de hacer cesar, cuando sea posible, las consecuencias del delito; que con dicha reforma se suple el vacío legal existente para establecer la regulación que autorice la interrupción del embarazo en el caso de una violación, logrando la certidumbre jurídica indispensable ante una maternidad no deseada.

La adición del artículo 131 bis al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, no vulnera la prohibición establecida en el segundo párrafo del artículo 49 constitucional, porque al autorizar el Ministerio Público la interrupción del embarazo de la mujer víctima de una violación no califica, enjuicia o exonera del delito, en caso de no comprobarse la violación mediante sentencia del juzgador.

### **Pedimento del Procurador General de la República**

Al no ser interpuesta esta acción de inconstitucionalidad por el Procurador General de la República, el Ministro Instructor le dio vista con el escrito de demanda y los informes, para que formulara el pedimento correspondiente, el cual contiene los siguientes puntos:

1. En cuanto a la causal de improcedencia referente a la variación de los nombres de dos miembros del porcentaje de la Asamblea Legislativa que interpuso la acción, el Procurador General de la República manifiesta que esta no tiene lugar.

2. De la lectura del escrito de demanda y de los informes rendidos por las partes, el Procurador General de la República encuentra una contravención al artículo 16 constitucional, por lo que respecta a la fracción III del artículo 334 del Código Penal del Distrito Federal, ya que el órgano emisor cumplió con la fundamentación al actuar dentro de los límites de las atribuciones que la Ley Fundamental le confiere en el numeral 122, base primera, fracción V, inciso h), que otorga la facultad para legislar en materia penal, pero que no cumplió plenamente con el requisito relativo a la motivación, al no estar dirigida la reforma a relaciones sociales que deben ser jurídicamente reguladas.

La norma que se emitió no se refiere a las relaciones sociales, sino que se dirige a regular una hipótesis diversa, vinculada con relaciones sociales a las que el órgano legislador no aludió concretamente y que tampoco se pueden tener por existentes, ni menos aún que reclamen de la regulación contenida en la norma que se impugna, considerando el hecho de que no se advierten en los antecedentes del proceso legislativo datos, información o argumentaciones específicas en torno al número de casos de aborto cometidos con motivo de las malformaciones, ni al número de muertes que se deriven de ellos, sino que se tomaron en cuenta circunstancias y situaciones genéricas, no aplicables al aborto eugenésico a que se refiere la norma y, en consecuencia, el acto legislativo carece de una debida motivación.

El Procurador demuestra que falta correspondencia entre las relaciones sociales que reclaman una regulación jurídica y la norma emitida, con lo cual se

actualiza la deficiencia en la debida motivación y, por ende, la violación a la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Carta Magna. Por lo tanto manifiesta que la norma impugnada deviene inconstitucional y debe declararse su invalidez.

3. Por otra parte, el Procurador expresa que los argumentos del actor contenidos en el segundo concepto de invalidez (artículo 131 bis del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal), resultan infundados, ya que las facultades del Ministerio Público del fuero común, se desprenden de diversos numerales de la Constitución Federal, de las leyes reglamentarias de estos preceptos, como son los Códigos Penal y de Procedimientos Penales del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como de otros ordenamientos de diverso rango que contienen facultades específicas, y no únicamente de los preceptos y ordenamientos indicados por la parte promoverte.

4. Que el artículo 122 constitucional confiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la facultad de legislar en materia penal, sin establecer ninguna limitación en torno al ordenamiento en que deban contenerse las facultades de los agentes del Ministerio Público.

5. Por lo que respecta a la violación del artículo 49 constitucional, la facultad que se impugna, sí corresponde a la naturaleza de las atribuciones relativas a la investigación y persecución de los delitos inherentes al Ministerio Público y, dicha potestad no corresponde a la que tienen los órganos judiciales para imponer penas,

ni está comprendida entre las que supone la impartición de justicia, por lo que puede concluirse que no existe violación al principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Resolución (Efectos y Particularidades)**

La presentación de esta demanda de acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el Ministro Instructor, fue de manera oportuna.

El Ministro concedor de esta acción de inconstitucionalidad, argumenta que la parte actora cuenta con la legitimación necesaria para ejercitar ésta acción de inconstitucionalidad, por lo que es improcedente la consideración, que la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal sostiene, argumentando que la parte actora no reúne el porcentaje requerido para interponer la acción de inconstitucionalidad.

Respecto a esta determinación hay que precisar que si bien, la demanda de acción de inconstitucionalidad debe contener el nombre y las firmas de cuando menos el 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que la suscriban y presenten, y los solicitantes deben solicitar al Oficial Mayor que certifique que quiénes suscriben el escrito, son miembros de este cuerpo colegiado, que están en ejercicio y que las firmas que aparecen fueron hechas por ellos, pero en la práctica, hay ocasiones en que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a pesar de que no se realice todo lo enunciado, admite y da curso a la

acción de inconstitucionalidad, presumiendo que el órgano legislativo demandante actuó de buena fe.

Al margen del comentario anterior, el Ministro Instructor analizó el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que se refiere al número de Diputados que integran la Asamblea Legislativa, siendo éstos un total de 66, por lo que demuestra que esta acción de inconstitucionalidad, al ser interpuesta por 22 Diputados que la signan, ellos integran el 33.33% de los miembros de este cuerpo legislativo, por lo que, la consideración hecha por el Ministro Instructor, es la acertada, ya que cumplió lo establecido por la Constitución Política en la fracción II, que se refiere al porcentaje de miembros del cuerpo legislativo actor, para que pueda promover una acción de inconstitucionalidad.

Como no hubo otra causal de improcedencia o sobreseimiento aludida por las partes o que considere el Ministro Instructor, hizo un estudio de los conceptos de invalidez.

El Ministro Instructor al referirse a los conceptos de invalidez hechos por la parte actora, en relación con los dos artículos impugnados, señala que los planteamientos de su inconstitucionalidad se resumen en tres puntos:

- a) Falta de motivación de la disposición;
- b) Vulneración al principio de certeza en materia penal; y,

c) Violación a las garantías de igualdad y respeto a la vida, consignadas en diversos preceptos constitucionales y en tratados internacionales signados por México.

Por lo que respecta al artículo 334, fracción III del Código Penal para el Distrito Federal, se advierte que en este que se prevé una excusa absolutoria ya que "no se aplicará sanción" en los casos señalados; ésta va a ser determinada por el órgano legislativo, atendiendo a las circunstancias que rijan a la sociedad en el momento de la emisión de la ley y a que sus integrantes estimen que deben ser establecidas para no sancionar determinadas conductas típicamente reguladas, siempre y cuando se den las hipótesis legales establecidas para ello, como en el caso de este artículo impugnado.

Como una garantía para las personas que intervengan en la muerte del producto de la concepción, se debe cumplir con todos los requisitos exigidos, debiendo existir las constancias que acrediten dicho cumplimiento, ya que si no se demuestra alguno de ellos, la autoridad respectiva puede llegar a la conclusión de que no se actualiza la excusa absolutoria a que se refiere el artículo impugnado.

Con relación al argumento aludido por el Procurador General de la República, en cuanto a la presunta vulneración al artículo 16 constitucional, que se refiere específicamente a la motivación y fundamentación del órgano legislativo para emitir una norma, el Ministro Instructor afirma que el requisito de motivación, tratándose de leyes, se satisface cuando las leyes que emite el órgano legislativo se refieren a

relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas; en primer lugar debe decirse que dicha motivación se puede desprender de la totalidad del procedimiento legislativo y no únicamente de la exposición de motivos, iniciativa o dictámenes, considerando que todos los actos que integran el procedimiento legislativo están plenamente vinculados entre sí y forman una unidad en su conjunto y, en segundo lugar, que se debe atender a una relación social que el legislador considere prudente regular.

El Ministro Instructor precisó que el requisito de motivación se encuentra satisfecho al establecerse una razón para que el cuerpo legislativo se pronunciara sobre el aspecto formal a cumplir, ya que se planteó un problema real sobre el aborto y se emitió a consideración del cuerpo legislativo una solución para ello.

En el caso concreto, la fundamentación de la reforma impugnada se encuentra debidamente satisfecha, atendiendo a que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está constitucionalmente facultada para emitir leyes en materia penal.

El Ministro Instructor hace un análisis conjunto de los artículos constitucionales transgredidos por el artículo 334 fracción III, según el argumento de la parte promovente, para ver si tienen alguna relación con la acción planteada.

Como uno de los planteamientos aludidos por la parte actora, es aquel que se refiere al citado multicitado artículo 334 fracción III del Código Penal para el Distrito Federal, argumentando que este artículo viola lo establecido en el artículo 1º, 14,

17, 22 de la Constitución Política así como los tratados internacionales que establecen el derecho a la vida.

El artículo 1º protege la garantía de igualdad, el artículo 14 (que contiene la garantía de audiencia) comprende como uno de los derechos protegidos, la vida, además de disponer que nadie puede ser privado de ella, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos para ello, en el que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, además de proteger este artículo, cualquier manifestación de vida humana, independientemente del proceso biológico en el que se encuentre. En cuanto al artículo 22, éste se refiere a la pena de muerte, la cual sólo se podrá aplicar cuando se presente alguno de los casos expresamente señalados en este artículo. Y por lo que se refiere al artículo 17, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró, que de su análisis, no se aprecia que éste se refiera a la protección del derecho de la vida.

Así, del análisis de los anteriores artículos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que nuestra Constitución Federal sí protege el derecho a la vida de todas las personas, pues la contempla como un derecho fundamental inherente a todo ser humano.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, analiza si en nuestra Constitución Política se protege el derecho a la vida humana desde el momento de su concepción, llegando a la conclusión que el artículo 4º constitucional establece un marco de

seguridad para la familia y protección de la sociedad, ya que comprende el bienestar físico y mental del ser humano y la asistencia para su adecuado desarrollo y el mejoramiento de su calidad de vida consagrando derechos de igualdad, de salud, de vivienda, de alimentación, etcétera, por lo que se desprende que la teleología de este artículo, es la procuración de la salud y el bienestar de los seres humanos. Protegiendo este artículo también, la salud del producto de la concepción, al ser éste una manifestación de vida humana independientemente del proceso biológico en que se encuentre.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, además consideró que la Convención sobre los Derechos del Niño, protege la vida del niño tanto antes como después del nacimiento, protege al producto de la concepción y, al ser ésta un instrumento de carácter internacional de los que se señalan en el artículo 133 de la Constitución Federal, sus disposiciones son de observancia obligatoria.

El Código Penal Federal y el Código Penal para el Distrito Federal consideran al producto de la concepción como alguien que tiene vida, porque a través del aborto se le causa la "muerte".

El Código Civil Federal y el Código Civil para el Distrito Federal también establecen una protección legal al producto de la concepción, ya que señalan que desde que un individuo es concebido queda protegido por la ley.

Así, la protección de la vida del producto de la concepción se deriva de los preceptos constitucionales, de los tratados internacionales, así como de las leyes federales y locales a las que se ha hecho referencia.

Lo consignado por el artículo 334, fracción III del Código Penal del Distrito Federal se limita a establecer que en ese supuesto no se aplicará sanción, por lo que no se trata de no una excepción al artículo 329 que se refiere al delito de aborto.

Lo que la disposición en estudio pretende es que cuando una mujer embarazada se encuentre en la hipótesis a la que se refiere ésta y por lo tanto decida dar su consentimiento para que se practique el aborto, las personas que intervengan en el mismo estarán ante la alternativa de que se les procese y condene por ello o que se estime que no se deberá aplicar sanción, dependiendo la situación de que en la averiguación previa o en el proceso se establezca, fundada y motivadamente, si se cumplieron o no los requisitos señalados en la fracción. Al respecto, conviene destacar que en esa situación que contempla la disposición, si la mujer embarazada da su consentimiento para que se practique el aborto, y fundada y motivadamente se concluye que se llenaron los requisitos, no procederá sancionar a quienes hayan incurrido en la conducta delictiva. Por lo tanto, no se vulnera la garantía de igualdad contenida en nuestra Constitución Política.

Después de lo expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la **VALIDEZ** del artículo 334, fracción III, del Código Penal para el Distrito Federal.

Al respecto, los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan Díaz Romero, que emitieron un voto minoritario, expresan que sólo se comparten algunas consideraciones de la sentencia y otras no están de acuerdo, debido a que si bien, esta norma no autoriza la muerte del ser no nacido, si la propicia o favorece.

También el voto Minoritario de los Ministros José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Juan Díaz Romero, se manifiesta en el sentido de declarar la inconstitucionalidad del artículo 334 fracción III, ya que se vulnera la garantía de la exacta aplicación de la ley consagrada en el tercer párrafo del artículo 14 constitucional, debido a que en el precepto impugnado no es claro ni preciso, y ello se comprueba con el hecho de que en esta fracción no se especifica el término para la realización del diagnóstico ni para la realización del aborto, lo que presupone que se puede realizar en cualquier momento sin tomarse en cuenta los riesgos que se puedan ocasionar para la vida y la salud del producto de la concepción y de la madre. Tampoco se especifica que tipos de exámenes son los que se tienen que realizar y la especialidad de los médicos que los tengan que realizar, lo que implicaría una imprecisión en cuanto a los resultados. Además, no se establece a quienes va dirigida la excusa absolutoria, es decir, los beneficiarios de la misma, solamente se especifica que no se impondrá sanción.

En cuanto a la impugnación al artículo 131 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, afirmó que al no cumplirse con lo establecido por la Constitución Política

respecto al número de votos para declarar la inconstitucionalidad de una norma, siendo ocho votos para hacerse la declaración respectiva y al no alcanzarse ese número de votos, se **DESESTIMÓ** la acción planteada y se ordenó el archivo del asunto.

La votación del proyecto de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en el aspecto relativo al artículo 131 bis del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, en donde proponía su inconstitucionalidad y su declaración de invalidez, el resultado de la misma fue de seis votos de los Ministros a favor del proyecto; y de cinco votos de los Ministros, en contra, por lo que procedieron a **DESESTIMAR** la acción respecto al artículo 131 bis del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal y se ordenó el archivo del asunto.

En el voto particular de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, sobre la inconstitucionalidad del artículo 131 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se establece que las facultades establecidas en el mismo no pueden considerarse como una facultad atribuible al Ministerio Público, porque es evidente que dicha autorización presupone la existencia de los delitos de violación e inseminación artificial no consentida, por lo que se está invadiendo la esfera de competencia del Poder Judicial, por lo que se debe declarar la inconstitucionalidad de citado precepto en su totalidad, debido a que el otorgamiento de la autorización de la interrupción de un embarazo bajo esas hipótesis, se le encomienda a los agentes del Ministerio Público y con ello se vulnera

el artículo 49 constitucional, que se refiere a la división de facultades entre los diversos poderes de la Unión.

La Ministra, opina que este precepto también vulnera el artículo 5 constitucional, al establecer que las Instituciones de salud pública del Distrito Federal, deberán practicar el examen que compruebe la existencia del embarazo, así como su interrupción, vulnerándose con ello la garantía de libertad de trabajo de los médicos que presten sus servicios en dichas instituciones, ya que dicho precepto los obliga a que practiquen la interrupción del embarazo que sea consecuencia de un delito, independientemente de sus convicciones personales, y por lo tanto es inconstitucional este precepto porque nadie puede ser obligado a prestar su trabajo sin su pleno consentimiento.

En el voto minoritario de los Ministros Juan N. Silva Meza, Genaro David Góngora Pimentel, Humberto Román Palacios, Juventino V. Castro y Castro y José de Jesús Gudiño que establecen la constitucionalidad de este artículo (131 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal), precisan que si bien, el artículo 21 constitucional establece las facultades de investigación y persecución de los delitos por parte del Ministerio Público, ello no significa que sean las únicas facultades con la que cuenta, ya que el texto constitucional solamente las señala de forma enunciativa más no limitativa, esto es así, porque la Constitución Federal solamente regula las bases fundamentales del Ministerio Público y su regulación específica en cuanto organización, funcionamiento y facultades corresponde a disposiciones secundarias, como es el caso de la Ley Orgánica de la Procuraduría

General de la República, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, las leyes orgánicas de las Procuradurías de Justicia de los Estados.

La Constitución Política no puede prever todas las hipótesis que pueden presentarse, porque de lo contrario no serían necesarias las leyes reglamentarias, leyes orgánicas, códigos, etcétera, ya que esas hipótesis tendrían que ser reguladas en la Constitución, lo que resultaría inconcebible.

Además, se establece en este voto, que el apartado B del artículo 20 constitucional consagra las garantías de la víctima u ofendido en todo proceso penal, siendo una de ellas la que se refiere a la prestación de la atención médica cuando así se requiera, siendo el encargado de ello el Ministerio Público, al ser el representante social encargado de la protección de la sociedad, por lo que éste debe tomar las medidas necesarias en relación con la consecuencia de la comisión de ciertos delitos, protegiendo con ello a las víctimas de los mismos.

Debido a lo anterior, los ministros que emitieron este voto, consideran que lo establecido por el artículo 131 Bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, no es inconstitucional, puesto que en él se están protegiendo las garantías que debe tener la víctima u ofendido en todo proceso penal, específicamente, cuando se trata de las víctimas delito de violación que llegaren a quedar embarazadas, logrando hacer cesar con ello, las consecuencias del delito.

La autorización del embarazo por parte del Ministerio Público debe ser de manera oportuna y por lo tanto, no se requiere la declaratoria judicial de la existencia del delito y del responsable, sino más bien de la comprobación del supuesto de hecho que haga el Ministerio Público, sin invadir la competencia de nadie.

#### OPINIONES RESPECTO A LA DECLARATORIA DE CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 334 FRACCIÓN III DEL CÓDIGO PENAL DEL DISTRITO FEDERAL

Al haber analizado las posturas de los Ministros, estamos de acuerdo con ambas.

En primer lugar, disentimos de la decisión tomada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarar la validez del artículo 334 fracción III; consideramos que debería de haberse dado una declaratoria de inconstitucionalidad, debido a que éste transgrede diversos artículos de nuestra Carta Magna, siendo ellos, el artículo 1º, 4, 14, 123 y 133.

El 1º que protege el derecho a la vida, el 4º el derecho a la familia y la salud, el 123 que se refiere a los derechos que tiene la mujer cuando ésta se encuentre en estado de embarazo y el 133 que se refiere a los tratados internacionales que se aluden en esta acción y que protegen al producto de la concepción, al ser éstos

instrumentos de carácter internacional, a los cuales debemos sujetarnos por estar dentro de nuestro sistema jurídico.

Además, consideramos que con este artículo se está violando el artículo 1º constitucional en su parte referente a la discriminación, ya que, los seres que se encuentran en estado de gestación y presentan alteraciones genéticas, se encuentran ante un tipo de discriminación frente a los que se les permite seguir viviendo por gozar de buena salud.

Por lo tanto, deducimos que tácitamente, la Constitución protege el producto de la concepción y el artículo 334 fracción III del Código Penal del Distrito Federal, vulnera lo establecido por nuestra Constitución Política, por lo que, a nuestra consideración, debe declararse la **invalidez** de este artículo

En segundo lugar, estamos de acuerdo en la constitucionalidad de este artículo impugnado, ya que indirectamente se está protegiendo la vida del ser por nacer para que éste, al tener problemas genéticos o congénitos, no tenga que sufrir las consecuencias de los mismos durante el resto de su vida, así como el derecho de la vida de la madre que posiblemente, también tenga consecuencias negativas durante el embarazo debido a esos problemas y con ello se ponga en peligro no sólo la vida del producto del embarazo, sino la vida de ambas personas, las cuales están protegidas en la Constitución; además, considerando el hecho, de que si no se autorizara tal aborto eugenésico y considerando que el niño necesitará tratamientos y medicamentos especiales, que en ocasiones no podrán ser solventados por los

padres o la madre sola, éste artículo esta evitando que se presente esta problemática.

En cuanto a la literalidad de este artículo, consideramos que algunos puntos del mismo no se encuentran bien delimitados, para lo cual proponemos que el órgano legislativo correspondiente realice un análisis exhaustivo del mismo, y con ello la reforma correspondiente, a fin de precisar los siguientes puntos:

\*En este artículo no se precisa con exactitud, qué tipos de exámenes son los que se deben realizar, ni la especialidad de los médicos que diagnostican si el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas, por lo tanto se debe especificar con precisión la especialidad de los médicos que darán el diagnóstico sobre las alteraciones que presente el ser por nacer, para evitar que los dictámenes médicos realizados por médicos cuya especialidad no sea la idónea, resulten inaplicables o insuficientes

\*En este artículo no se establece el término para la realización del diagnóstico ni para la práctica del aborto en el caso de que sea autorizado éste, por lo que se debe establecer un plazo para cada uno de los acontecimientos señalados, para evitar con ello, que el aborto se realice en cualquier momento y para evitar riesgos que se pudieran ocasionar para la vida y la salud del producto de la concepción.

\*Es necesario establecer quiénes van a ser los beneficiarios de la “no aplicación de la sanción”, porque de este artículo se deduce tácitamente que no se

aplicará sanción a todos los participantes, pero no lo dice expresamente, por lo que debe especificarse, a que parte no se le aplicará la sanción, a los que realizan el aborto, a la mujer que da el consentimiento o a los médicos que emitieron el respectivo dictamen.

\*Debe establecerse además, en este artículo, la diferencia entre enfermedades congénitas y genéticas, definiendo de que se trata cada una de ellas, para que la autoridad, cuando se encuentre en ese supuesto, tenga algún parámetro que le permita definir su criterio y valore el contenido de los dictámenes médicos. Y para ello, se propone que se emita un catálogo que contenga las enfermedades congénitas o genéticas que podrían ser susceptibles para que se produzca la interrupción de un embarazo.

#### OPINIÓN RESPECTO AL ARTÍCULO 131 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL

Estamos de acuerdo en que este artículo impugnado no haya sido declarado **inválido** para nuestra Constitución, ya que consideramos que su contenido no vulnera ningún artículo de Nuestra Carta Magna.

Como lo expresamos en el contenido del capítulo cuarto de esta tesis, consideramos que no debería existir la figura de la desestimación de la acción de inconstitucionalidad, ya que para resolver estas cuestiones de constitucionalidad, se

estableció la figura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque de lo contrario no serviría de nada la existencia de esta institución, por lo cual sería conveniente que forzosamente se diera una declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No estamos de acuerdo con la opinión de la Ministra de declarar la invalidez de este artículo, que realmente se desestimó por no reunirse los votos requeridos para ello, pero después de haber analizado esta acción de inconstitucionalidad, lo que la parte actora solamente alude, es esencialmente que el Ministerio Público no tiene la facultad para autorizar la interrupción de un embarazo, ya que se está vulnerando el artículo 49 constitucional, al tomar decisiones que sólo le competen al Poder Judicial y no, como señala la Ministra en su voto particular, que dicha disposición no es clara en cuanto a la determinación del comienzo para el término de la interrupción del embarazo (ya que si se encuentra establecido en la norma impugnada al precisar “a partir de que la mujer presente la solicitud”) y la vulneración de la garantía de libertad de trabajo de los médicos que practicarían la interrupción de dicho embarazo.

Compartimos las ideas expresadas en el voto minoritario de los Ministros que votaron por la constitucionalidad de este artículo, ya que el Ministerio Público, no está invadiendo ninguna esfera competencial de otro Poder (Judicial), porque, si bien la decisión de interrumpir el embarazo, es trascendente e importante, la víctima del delito de violación o inseminación artificial no consentida, no puede esperar a que transcurra todo un proceso penal largo, toda vez que la interrupción del embarazo

debe hacerse en la brevedad posible, para proteger, en este caso la vida de la mujer embarazada.

## **5.2. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2001**

MINISTRO INSTRUCTOR: JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN

SECRETARIO: PEDRO ALBERTO NAVA MALAGÓN

### **Objeto**

El objeto es la norma general que se reclama como inconstitucional siendo, en esta acción, la reforma al artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Hacienda de los municipios del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el 29 de diciembre del 2000, que dice textualmente:

Artículo 30. No se pagará el impuesto establecido en el artículo 29 de esta ley en las adquisiciones de inmuebles que hagan la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios para formar parte del dominio público, siempre y cuando dichos inmuebles sean para su propio uso. Salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Tampoco se pagará el impuesto establecido en esta ley en las adquisiciones de inmuebles que hagan arrendatarios financieros al ejercer la operación de compra en los términos de arrendamiento financiero...

Hay que precisar que el impuesto mencionado en la primera parte de este artículo, y que remite al artículo 29 de esta ley, se refiere al impuesto sobre adquisición de inmuebles, al cual están obligado a pagar las personas físicas y morales que adquieran inmuebles que consistan en el suelo y construcciones adheridas a él.

### **Sujetos Legitimados**

#### **Órganos promoventes:**

- El Procurador General de la República

En las acciones de inconstitucionalidad, el Procurador General de la República, tiene una doble función, por una lado puede ser actor y por la otra parte, ya que es el representante de la sociedad y el guardián de la Constitución.

El Procurador General de la República, tiene legitimación para impugnar leyes de carácter estatal, de acuerdo con lo establecido en el inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

**Órganos demandados:**

Las partes demandadas en las acciones de inconstitucionalidad, siempre serán los órganos que hubieren emitido y promulgado la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad, pudiendo ser, respectivamente, los órganos legislativos y el órgano ejecutivo. En esta acción de inconstitucionalidad, las partes demandadas son:

- *Autoridad emisora:* El Congreso del Estado de Quintana Roo
- *Autoridad promulgadora:* El Gobernador de la misma Entidad

**Acción**

Esta acción cumple con uno de los requisitos que debe contener todo escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad, ya que se señala con precisión cuáles son los preceptos constitucionales que la parte actora considera vulneran la Constitución, así como los conceptos de invalidez.

Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos son el artículo 115, fracción IV, párrafo primero, inciso a) y párrafo segundo, así como el artículo 133 de la propia Constitución.

En cuanto al primero de los artículos que se estiman vulnerados (artículo 115, fracción IV, primer párrafo, inciso a) y párrafo segundo), el Procurador General de la República argumenta hay una violación a este, ya que contiene el principio de libre hacienda municipal, el cual estima que es vulnerado por la norma impugnada, puesto que nuestro sistema jurídico constitucional estableció que los municipios cuenten con los recursos económicos suficientes para su desarrollo integral, incluyéndose la debida prestación de los servicios públicos que sus habitantes requieren.

El Procurador General de la República, precisa que del análisis del precepto constitucional presuntamente vulnerado, se establece que los municipios percibirán las contribuciones sobre la traslación de la propiedad inmobiliaria, determinando que del pago de esa contribución, no podrá eximirse a persona o institución alguna, salvo que se trate de bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios. Este precepto constitucional establece los rubros respecto de los cuales el Municipio ejerce libremente su administración para poder llevar a cabo la prestación de los servicios públicos y las funciones que la propia Ley Fundamental le confiere.

Además, en este artículo constitucional se establece que los municipios percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados, entre otros, sobre la traslación de la propiedad inmobiliaria, quedando prohibido que las leyes estatales concedan exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de esas contribuciones.

Al establecerse en el artículo 30 párrafo segundo de la Ley de Hacienda de los Municipio del Estado de Quintana Roo, que tampoco se pagará el impuesto establecido en esta ley en las adquisiciones de inmuebles que hagan arrendatarios financieros al ejercer la operación de compra en los términos de arrendamiento financiero, así como los que adquieran los Estados extranjeros en caso de reciprocidad, se está liberando de una carga fiscal a una persona física o moral (arrendatarios financieros), con lo cual se acredita que se trata de una exención fiscal.

Respecto de la exención prevista a favor de los arrendatarios financieros y tomando en cuenta lo anterior, resulta innegable que la norma general impugnada es contraria a lo que establece nuestra Constitución Federal en el primer artículo constitucional transgredido, toda vez que indebidamente exenta del impuesto sobre adquisición de inmuebles a los arrendatarios financieros, independientemente que establezca que la operación de la adquisición se realice en los términos del arrendamiento financiero.

Los bienes que llegaren a adquirir los arrendatarios financieros no son contemplados dentro de las excepciones a las que se refiere la Constitución Federal que se considera violado, es decir, no se trata de bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios. Las arrendadoras financieras sólo podrán adquirir bienes para darlos en arrendamiento financiero y, un bien de dominio público no puede ser objeto materia de un contrato de naturaleza mercantil, como lo

es el arrendamiento financiero, razón por la cual se materializa la inconstitucionalidad de la citada norma general.

Debido a lo anterior, la norma general que se impugna viola el artículo 115, fracción IV, párrafo primero, inciso a) y párrafo segundo, de la Carta Magna, ya que estableció la exención de un ingreso que forma parte de la hacienda pública municipal y que corre a cargo de los arrendatarios financieros, como sujetos pasivos de la relación jurídica-tributaria.

Por otra parte, también se actualiza la violación al artículo 133 de la Constitución Federal, que consagra el principio de supremacía constitucional, ya que es inadmisibles que exista alguna norma que contradiga lo que la Norma Suprema. El precepto legal combatido se encuentra en un nivel jerárquico inferior a la Constitución Federal, y por ello debe de tomar en cuenta los principios contenidos en la Norma Fundamental, lo que en el caso concreto no sucedió, en virtud de que el artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Hacienda de los municipios del Estado de Quintana Roo, no observó lo establecido por el numeral 115, fracción IV, párrafo primero, inciso a) y segundo párrafo, de la Carta Magna.

### **Informe de las autoridades demandadas**

De acuerdo con el artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, los órganos demandados deben rendir un informe que

contenga las razones y fundamentos que sostengan la constitucionalidad de los artículos impugnados como inconstitucionales o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Por lo tanto, en esta acción de inconstitucionalidad, se rindió un informe del Gobernador del Estado de Quintana Roo y otro por parte de del Congreso de la misma Entidad Federativa.

*Informe del Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo*

a) Objeta la personalidad con la que se ostenta el Licenciado Marcial Rafael Macedo de la Concha.

b) Señaló como causal de improcedencia señalada en el artículo 19, fracción VIII, ya que la demanda de acción de inconstitucionalidad fue interpuesta fuera del término previsto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria, toda vez que lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo cuya inconstitucionalidad se demanda, se encontraba regulado desde la publicación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, del Decreto Número 107, de 15 de diciembre de 1997, mediante el cual se crea la Ley de Hacienda de los municipios del Estado de Quintana Roo y que disponía en su artículo 30, la misma hipótesis normativa.

La reforma al artículo 30 de la Ley de Hacienda de los municipios del Estado de Quintana Roo, operó únicamente en dejar señalada la salvedad de que los bienes

que en el mismo se señalan, utilizados por entidades paraestatales o particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, pagarán el impuesto establecido en el artículo 29 de esa misma ley.

Es decir, que el motivo de la reforma antes señalada no lo fue el segundo párrafo del artículo 30 de la Ley de Hacienda de los municipios del Estado de Quintana Roo atacado de inconstitucional, toda vez que su contenido quedó intacto.

Por lo que se refiere al fondo de la acción de inconstitucionalidad, el precepto atacado de inconstitucional no es contradictorio a lo preceptuado por los artículos 115, fracción IV, segundo párrafo, inciso a) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del artículo 30 de la Ley de Hacienda de los municipios del Estado de Quintana Roo, en su párrafo segundo, no se puede advertir que exista exención de contribución alguna. En esta disposición se pretende evitar la doble tributación, al determinar que tampoco se pagará el impuesto establecido en el artículo 29 de la Ley de Hacienda de los municipios del Estado de Quintana Roo, en la adquisición de inmuebles que hagan arrendatarios financieros al ejercer la operación de compra en los términos de ese contrato.

La institución auxiliar de crédito, constituida en arrendadora financiera, al adquirir de tercera persona el inmueble sujeto de arrendamiento, es quien en cumplimiento de la carga tributaria impuesta por la Ley de Hacienda de los

municipios del Estado de Quintana Roo, se obliga al pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles.

*Informe del Congreso del Estado de Quintana Roo*

En este informe se alude, de la misma manera, a la extemporaneidad de la presentación de la demanda ya que, tal hipótesis ya existía en la Ley de Hacienda de los municipios del Estado de Quintana Roo, de fecha 15 de diciembre de 1997, sin que haya sido derogado o abrogado por otro artículo o ley posterior; refieren que en este decreto únicamente se introduce una salvedad respecto a la aplicación del impuesto sobre adquisición de inmuebles, pero sin variar o alterar en absoluto el contenido del párrafo que motiva la demanda.

El Congreso de esta entidad, también se refiere a la legitimación para interponer esta acción de inconstitucionalidad, ya que estiman que la facultad depositada en el Procurador General de la República, respecto a las acciones de inconstitucionalidad, es propia y exclusiva de él y, por lo que, no puede ser ejercida por otro funcionario en su nombre y menos por conducto de otro funcionario que le sea jerárquicamente inferior.

Lo anterior tiene relación con la persona que signa el escrito de demanda por ausencia del Procurador General de la República, siendo éste el que se ostenta como Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la propia institución, el cual carece de legitimación para suscribir a nombre del Procurador una demanda de

esta naturaleza. Establecen que la personalidad del Procurador General de la República en la presente acción de inconstitucionalidad, no ha sido debidamente acreditada.

En cuanto al fondo de esta acción de inconstitucionalidad, se sostiene la validez y la constitucionalidad del artículo 30 de la Ley de Hacienda de los municipios del Estado de Quintana Roo, ya que en este artículo no se está exentando del pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles al arrendatario financiero.

En el caso del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley de Hacienda de los municipios del Estado, se concluye que no le asiste razón a la parte promovente de la acción de inconstitucionalidad, al señalar que, en el caso del segundo párrafo del artículo 30 impugnado, se está exentando de un impuesto, cuando la Constitución Federal no lo prevé; la previsión contenida en el artículo local impugnado no deriva en una exención de un impuesto, sino en la no sujeción al mismo al determinar que tampoco se pagará el impuesto establecido en el artículo 29 de la referida ley local, en la adquisición de inmuebles que hagan arrendatarios financieros al ejercer la operación de compra en los términos de arrendamiento financiero, en atención a que el sujeto de este impuesto lo es el arrendador financiero.

En esta acción de inconstitucionalidad, al ser el Procurador General de la República el que actúa como actor de la misma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no le pide que realice su pedimento u opinión, ya que todo lo ha expresado en su escrito de demanda.

**Resolución (Efectos y Particularidades)**

Respecto a la personalidad del Procurador General de la República y del funcionario (Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la propia institución) que signa la demanda de acción de inconstitucionalidad en su nombre, el Ministro Instructor concluye que éste carece de legitimación para suscribir a nombre del Procurador una demanda de esta naturaleza y, además, no aportó algún documento con el que acreditara tal calidad.

La Constitución Federal establece que el Procurador General de la República intervendrá personalmente en las acciones a que se refiere la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, ya que en casos diversos a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, como lo son todos los demás casos en que la Federación fuese parte, puede existir la posibilidad del Procurador de intervenir por sí o por medio de sus agentes, circunstancia que no está prevista para el caso que nos ocupa, toda vez que no se trata de un procedimiento en el que la Federación sea parte, además que el artículo 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, señala que la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener los nombres y firmas de los promoventes. En este sentido, la firma es un requisito esencial para la validez del escrito de demanda, puesto que ésta constituye la manifestación de voluntad del titular del derecho ejercitado.

El Ministro Instructor presume que del proemio de la demanda, se advierte que la presente acción de inconstitucionalidad se promovió a nombre de Marcial Rafael Macedo de la Concha, señalándosele como Procurador General de la República; sin embargo, al final la signa por ausencia del titular, el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, con fundamento en el artículo 56 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Por lo tanto, al no existir la firma del titular del derecho que se pretende ejercer y al no existir la posibilidad de firmar la demanda de acción de inconstitucionalidad por ausencia, no produce los efectos legales que se pretenden, lo que hace que si bien, el Procurador General de la República tiene la facultad de promover las acciones de inconstitucionalidad, en la especie no se puede tener como válido el escrito de demanda, precisamente por la falta de su firma.

Por lo tanto, es fundada la causal de improcedencia invocada por la parte demandada, por lo que corresponde decretar el **SOBRESEIMIENTO** en el juicio, con fundamento en los artículos 20, fracción II, en relación con el 19, fracción VIII, 61, fracción I, 10, fracción I y 11, de la Ley Reglamentaria de la materia.

Por lo que el Ministro Instructor resuelve que se **SOBRESEE** esta acción de inconstitucionalidad.

OPINIÓN RESPECTO A LA RESOLUCIÓN

Respecto a la causal de improcedencia por la que se sobresee esta acción de inconstitucionalidad, debemos expresar que fue un error de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haberle dado entrada a este escrito de demanda, ya que el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, expresamente señala que el Ministro Instructor examinará el escrito de demanda y si él encuentra un motivo manifiesto e indudable de procedencia, **lo desechará de plano.**

El Ministro Instructor debió haber leído correctamente el escrito de demanda, ya que de su simple lectura pudo haberse percatado de la falta de un elemento esencial, la firma del Procurador General de la República, y con ello evitar que los actos posteriores del procedimiento de esta acción se realicen de una manera incorrecta, evitando carga procesal para él mismo, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para llegar a una correcta resolución respecto a la inconstitucionalidad del artículo impugnado.

Sin embargo existe una tesis jurisprudencial en materia de controversias constitucionales, que aplicaremos por analogía a las acciones de inconstitucionalidad, que nos brinda la explicación del motivo por el que no se desecho la demanda, desde el auto admisorio.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESUNCION LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACION Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LEGITIMACION PARA EJERCER ESA ACCION. El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II

del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado estrechamente con el artículo 10 del propio ordenamiento que señala como actor en las controversias constitucionales a la entidad, poder u órgano que la promueva, establece la presunción de que quien comparezca a juicio en su representación goza de tal representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Sin embargo, debe considerarse que tal presunción no opera cuando de la demanda derive que quienes pretenden actuar con tal carácter carecen de legitimación para ejercitar la acción de controversia constitucional al expresarse que el carácter referido lo derivan de actuaciones realizadas al margen de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, pues en esa hipótesis debe desecharse la demanda pues al carecer de legitimación no pueden representar a la entidad, poder u órgano que como parte actora puede promover la controversia constitucional.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Febrero de 1996, Tesis: P. X/96, Página:166

A pesar de que en esta tesis jurisprudencial, dispone que la legitimación se deberá estudiar en la sentencia, no estamos de acuerdo con ello, por lo que creemos que la legitimación debe estudiarse desde el auto admisorio, porque consideramos previniéndose esta situación, no se perdería tiempo, tanto para las partes como para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en asuntos que de entrada eran improcedentes.

Al efecto, la siguiente tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también aplicada por analogía, debido a que se refiere a las controversias constitucionales.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESUNCION LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACION Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LEGITIMACION PARA EJERCER ESA ACCION. El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II

del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado estrechamente con el artículo 10 del propio ordenamiento que señala como actor en las controversias constitucionales a la entidad, poder u órgano que la promueva, establece la presunción de que quien comparezca a juicio en su representación goza de tal representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Sin embargo, debe considerarse que tal presunción no opera cuando de la demanda derive que quienes pretenden actuar con tal carácter carecen de legitimación para ejercitar la acción de controversia constitucional al expresarse que el carácter referido lo derivan de actuaciones realizadas al margen de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, pues en esa hipótesis debe desecharse la demanda pues al carecer de legitimación no pueden representar a la entidad, poder u órgano que como parte actora puede promover la controversia constitucional.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Febrero de 1996, Tesis: P. X/96, Página: 166

Es decir, aplicando el criterio anterior a nuestra figura en estudio, se presume que quien comparece a interponer un juicio de acción de inconstitucionalidad en representación de los órganos legitimados para ello, goza de la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario; pero esta presunción es inoperante cuando esos representantes carecen de ella y cumpliéndose esa hipótesis, se debe desechar la demanda, no especificando, esta tesis, el momento que se tiene que estudiar la legitimación en un procedimiento de acción de inconstitucionalidad.

Cabe hacer la aclaración que esta tesis se emitió con anterioridad a la que establece que la legitimación se estudiará en la sentencia, pero no por ello, deja de ser aplicable a la situación que estamos refiriéndonos.

La tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por número 1ª. XIX/97, dispone que la falta de legitimación de la parte actora constituye una causal de improcedencia:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA. Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.

Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Agosto de 1997, Tesis: 1a. XIX/97, Página: 465

En esta tesis tampoco se refiere al momento en que se debe estudiar la legitimación en los juicios de inconstitucionalidad, pero si deja en claro que esta situación es una causal de improcedencia.

También la tesis jurisprudencial que lleva por número P.J. 91/99, se refiere a la legitimación de la siguiente forma:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN PROCESAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PROMOVENTES DEL JUICIO NO LLEVA A SOBRESER SIN O A DECLARAR QUE CARECEN DE ELLA. Esta Suprema Corte ha establecido que la legitimación en la causa es la vinculación que existe entre quien invoca un derecho sustantivo y el derecho mismo que hace valer ante los órganos jurisdiccionales, cuando ese derecho es violado o desconocido; mientras que la legitimación en el proceso es un presupuesto procesal que se refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales y, por tanto, es condición para la validez formal del juicio. En consecuencia, siendo el sobreseimiento una declaratoria referida a la legitimación en la causa, por cuanto produce el efecto jurídico de dejar sin resolver la acción intentada, tal decisión no puede dirigirse a los servidores públicos que no han justificado la representación con que se ostentan, porque las determinaciones que lleguen a tomarse en la controversia constitucional deberán tener efectos solamente en relación con las entidades demandante y demandadas, mas no pueden alcanzar también a quienes, sin acreditarlo, promueven en nombre de la primera, dado que éstas no tienen un derecho sustantivo propio que deducir y, por tanto, no son parte en el juicio, debiendo declararse que carecen de legitimación procesal.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Septiembre de 1999, Tesis: P./J. 91/99, Página: 706

Esta tesis no esta haciendo referencia a los representantes que pueden actuar en nombre de los sujetos legitimados para ello, los cuales pueden realizar determinadas actuaciones pero nunca como órganos legitimado para promover una demanda de acción de inconstitucionalidad.

Al efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido las siguientes tesis jurisprudenciales:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO. La legitimación en la causa, entendida como el derecho sustantivo para poder ejercer la acción, y la legitimación en el proceso, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que, para el caso de las controversias constitucionales, se cumplen de la siguiente manera: 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal, solamente tienen derecho para acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el citado precepto fundamental; de esto se sigue que son estos entes públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia; y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, atento el texto de la norma y el orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, Poder u órgano, se encuentra consignada en ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario.

Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Agosto de 1997, Tesis: 1a. XV/97, Página: 468

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA. De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere,

necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, Diciembre de 1998, Tesis: P. LXXIII/98, Página: 790

En virtud de lo anterior, se resume que los órganos derivados de los que cuentan con legitimación, nunca podrán actuar con legitimación para interponer juicios de acción de inconstitucionalidad, debido a que no se encuentran contemplados para ello por nuestra legislación, pero si podrán intervenir en el procedimiento.

En cuanto a la legitimación del Procurador General de la República para interponer acciones de inconstitucionalidad, el artículo 102 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la misma. Del mismo modo lo hace el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que dispone que corresponde personalmente al Procurador General de la República intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la firma promovente de esta acción de inconstitucionalidad, el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, dispone que la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad debe contener “los nombres y las firmas” de los promoventes.

Por lo tanto, podemos concluir que tanto en la Constitución Política, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República así como la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen que forzosamente el Procurador General de la República intervendrá **personalmente** en las acciones de inconstitucionalidad además de que el escrito de demanda deberá contener la firma del promovente, en este caso, el Procurador General de la República. Por lo que estamos de acuerdo en que si se actualizó correctamente esta causal de improcedencia.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia número P/J 91/2001 en esta acción de inconstitucionalidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA EN NOMBRE DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, SI EL ESCRITO DE DEMANDA RESPECTIVO NO CONTIENE SU FIRMA SINO LA DE OTRA PERSONA QUE SIGNÓ EN SU AUSENCIA. Si se toma en consideración, por un lado, que conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c) y 102, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procurador general de la República puede ejercitar acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, y que su intervención en las controversias y acciones a que se refiere el precepto citado en primer término debe ser personal, es decir, no es delegable, según se corrobora con la hipótesis contenida en el párrafo cuarto del mencionado artículo 102, que refiere que el procurador podrá intervenir por sí o por medio de sus agentes, en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, pero no así, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad y, por otro, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda por la que se ejercita ese medio de control de constitucionalidad deberá contener, como requisitos de validez, los nombres y las firmas de los

promoventes, es inconcuso que si se promueve una acción de inconstitucionalidad en nombre del procurador, pero el escrito de demanda respectivo no contiene su firma sino la de otra persona que signó en su ausencia, se actualiza, en cuanto a la legitimación del promovente, la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 61, fracción I, 10, fracción I y 11 de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior es así, porque además de que la intervención del procurador en el supuesto de que se trata es indelegable, si el acto volitivo de ejercitar la acción no fue manifestado por el titular del derecho, al no signar la demanda inicial, no puede tenerse por iniciada la acción de inconstitucionalidad.

Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, julio de 2001. p. 677

La persona que firmó la demanda de acción de inconstitucionalidad, carece de legitimación activa, debido a que es un órgano subordinado del Procurador General, pero tampoco los demás órganos subordinados a éste último, cuentan con legitimación pasiva. Esto queda sustentado con la siguiente tesis jurisprudencial:

LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS. Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.", para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados,

las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Agosto de 2000, Tesis: P./J. 84/2000, Página: 967

Debido a lo anteriormente expresado, estamos de acuerdo con la decisión tomada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de **sobreseer** esta acción de inconstitucionalidad.

Por último, haremos referencia al siguiente criterio jurisprudencial, que al igual que los anteriores, aplicaremos supletoriamente a la acción de inconstitucionalidad, que manifiesta de forma palpable, el motivo de la improcedencia de este juicio:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE EVIDENCIA QUE CONFORME A LA LEGISLACIÓN ORDINARIA APLICABLE, NINGUNO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE COMPARECIERON A INTERPONERLA TIENE FACULTADES PARA REPRESENTAR AL ENTE PÚBLICO LEGITIMADO EN LA CAUSA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO. De acuerdo con el criterio establecido por este Tribunal Pleno en la tesis P./J. 91/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 706, la falta de legitimación procesal de los promoventes en la controversia constitucional, no conduce a sobreseer en la misma sino a declarar que carecen de ella. No obstante lo anterior, y tomando en cuenta que quienes suscriben la demanda de controversia constitucional en representación de una entidad, poder u órgano, lo hacen ejerciendo una acción para reclamar derechos que no les son propios sino que atañen al ente público que representan, es decir, que la legitimación en la causa la tienen los entes públicos, puede concluirse que tal circunstancia no puede impedir que la acción ejercida culmine con un punto decisorio concreto, esto es, que aquella se declare improcedente y se sobresea respecto de quien o quienes se ostenten representantes de esos entes, si se evidencia que de conformidad con la legislación ordinaria aplicable, ninguno de los que

comparecieron a interponer el referido medio de control de la constitucionalidad tiene facultades para representar a la entidad de que se trate y, por ende, carecen de legitimación activa en la misma, sin que sea obstáculo para concluir así el que la falta de legitimación no esté prevista expresamente como causal de improcedencia en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si conforme a lo dispuesto en la última fracción del diverso artículo 19 de ese ordenamiento legal, puede derivar de cualquier disposición de la ley, debe decirse que al carecer los promoventes de la controversia de las mencionadas facultades, en términos de la legislación ordinaria que los rige, se actualiza la causal de improcedencia contenida en esa fracción, en relación con el diverso artículo 11 de la mencionada ley reglamentaria, debiéndose sobreseer en dicha controversia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 20, fracción II, de la propia ley.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Junio de 2001, Tesis: P./J. 77/2001, Página: 522

Respecto a la inconstitucionalidad de este artículo, coincidimos con los argumentos aludidos por el Procurador General de la República, porque el artículo impugnado si vulnera lo establecido por la Constitución Política en su artículo 115 fracción IV párrafo primero inciso a) y párrafo segundo que dispone que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso, percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la traslación de la **propiedad inmobiliaria**, además de que las leyes federales no concederán **exenciones o subsidios** sobre estas contribuciones a favor de **persona o institución alguna**.

Por lo anterior, es inconstitucional el artículo impugnado, ya que en él se está exentando del pago del impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles a los arrendatarios financieros al ejercer la operación de compra en términos del arrendamiento financiero.

### **5.3. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2003**

MINISTRO INSTRUCTOR: HUBERTO ROMAN PALACIOS

SECRETARIOS: PEDRO ALBERTO NAVA MALAGON  
VICTOR MIGUEL BRAVO MELGOZA

#### **Objeto**

La norma general cuya invalidez se reclama es el párrafo segundo, de la fracción XI, del artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre al Renta, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002, que dispone:

ARTICULO 109.- No se pagará el impuesto sobre "la renta por la obtención de los siguientes ingresos:

...

XI. En el caso de los trabajadores sujetos a condiciones generales de trabajo, de la Federación y de las Entidades Federativas, las gratificaciones que se otorguen anualmente o con diferente periodicidad a la mensual, en cualquier momento del año, de conformidad con las actividades y el servicio que desempeñen, siempre y cuando sean de carácter general, incluyendo, entre otras, al aguinaldo y a la prima vacacional.

...

Recordemos que las normas que pueden ser impugnadas vía acción de inconstitucionalidad son aquellas que derivan, de los órganos legislativos, en este caso en específico, la norma cuya invalidez se reclama deriva del Congreso de la Unión y sí puede ser impugnada su constitucionalidad por medio de la acción de inconstitucionalidad.

### **Sujetos Legitimados**

#### **Órgano promovente:**

- El Procurador General de la República, el cual tiene legitimación para interponer acciones de inconstitucionalidad de carácter federal, esto de acuerdo con el inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

#### **Órganos demandados:**

- El Congreso de la Unión, al ser el órgano legislativo del cual emana la norma impugnada.
- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos que promulgó la norma general impugnada, al ser una de sus facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 constitucional que dispone que son facultades y obligaciones del Presidente, promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

### **Acción**

Los preceptos constitucionales que el promovente considera que vulnera la norma general impugnada, son los artículos 31, fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La parte promovente establece que en el artículo impugnado existe una vulneración al principio de equidad tributaria, consagrado por la fracción IV del artículo 31 de la Constitución.

El precepto impugnado otorga a los servidores públicos indicados un privilegio del que no gozan los demás trabajadores, traduciéndose esto en un beneficio a favor de un sector de contribuyentes determinado, sin que exista justificación alguna, contraviniéndose con ello el principio de equidad tributaria.

El principio de equidad tributaria consiste en que las disposiciones legales que establecen contribuciones deben ir dirigidas a una pluralidad indeterminada de sujetos, es decir, a todos aquellos que realicen en algún momento los correspondientes supuestos normativos para que surja el hecho generador del tributo. El fin de dicho principio consiste en evitar que existan normas que, destinadas a situaciones de igualdad de hecho, produzcan desigualdad como consecuencia de su aplicación, al generar un trato distinto en situaciones análogas o al propiciar efectos iguales sobre sujetos que se ubican en circunstancias disímiles. Para cumplir con el principio constitucional de equidad, las leyes impositivas deben otorgar un tratamiento igualitario a todos los contribuyentes de un mismo impuesto en todos los aspectos de la relación jurídico- tributaria.

El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los Poderes públicos de procurar la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato, que quienes se ubican en similar situación de hecho; el legislador para cumplir con este principio tiene la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes con la condición de que éstas no sean arbitrarias, es decir, se deben apoyar en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría y que pueden obedecer a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o extrafiscales.

El párrafo segundo de la fracción XI, del artículo 109 que se combate, establece un régimen fiscal de exención distinto para los trabajadores sujetos a

condiciones generales de trabajo al servicio de la Federación y de las Entidades Federativas, respecto de los demás trabajadores de la propia Federación y Estados de la República.

La disposición normativa que se combate al prever una exención para los ingresos que perciben los trabajadores sujetos a condiciones generales de trabajo de la Federación y de las Entidades Federativas por concepto de gratificaciones, aguinaldo y primas vacacionales carece de una justificación objetiva y razonable, vulnerándose con ello el principio de equidad tributaria consagrado por el artículo 31, fracción, IV de la Carta Magna.

De la lectura del Decreto por el que se establecen, reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario, publicado el 30 de diciembre de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, no se desprende la existencia de bases objetivas por las cuales se otorga la exención, pues no se establece de forma precisa una clasificación distinta entre los trabajadores sujetos a condiciones generales de trabajo de la Federación y de las Entidades Federativas y los demás servidores públicos o trabajadores al servicio de patrones de la iniciativa privada.

De todo lo anterior, se concluye que el párrafo segundo, de la fracción XI, del artículo 109, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta es inconstitucional, en virtud de que otorga a los trabajadores sujetos a condiciones generales de trabajo al servicio de la Federación y de las Entidades Federativas, un privilegio del que no gozan los

demás trabajadores, traducándose en un beneficio a favor de un sector de contribuyentes determinado, sin que exista justificación alguna, contraviniéndose, en consecuencia, el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política.

Al haberse acreditado una contradicción del texto del artículo que se impugna con el contenido del artículo 31, fracción IV de la Carta Magna, se actualiza una violación al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la misma Ley Fundamental.

El precepto legal combatido se encuentra en un nivel jerárquico inferior a la Ley Fundamental y por ello debió sujetarse a lo preceptuado por la misma, lo que en el caso no sucedió, ya que el precepto impugnado no observó lo establecido en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política, al otorgar a los trabajadores sujetos a condiciones generales de trabajo al servicio de la Federación y de las Entidades Federativas un privilegio del que no gozan los demás trabajadores.

### **Informe de las autoridades demandadas**

Cuando el órgano demandado es el Congreso de la Unión, cada Cámara debe rendir este informe por separado; y en esta acción de inconstitucionalidad no fue la excepción debido a que se rindieron por separado los respectivos informes de la Cámara de Diputados y el de la Cámara de Senadores.

## *INFORME DE LA CÁMARA DE SENADORES*

a) La Cámara de Senadores manifestó que procedía sobreseer ésta acción de inconstitucionalidad, toda vez que fue presentada fuera del plazo para ello, ya que el contenido y sustancia del precepto legal cuya invalidez se solicita, proviene de la reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta que entró en vigor el primero de enero de dos mil dos, y para el año dos mil tres, el Congreso de la Unión sólo llevó a cabo una interpretación auténtica y precisó el alcance de este precepto legal, es decir, especificó a quiénes iba dirigida la exención de impuestos.

b) Que el Congreso de la Unión discutió, aprobó y expidió la norma general cuya invalidez se solicita, conforme a las formalidades y requisitos que rigen el procedimiento legislativo y de acuerdo con las facultades conferidas en la Constitución General.

c) Que la exención de impuestos contemplada en la disposición legal cuya invalidez se solicita, atiende al principio de equidad tributaria consagrado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, en virtud de que los trabajadores al servicio del Estado desarrollan una actividad imprescindible para el desarrollo y buen gobierno del País; que aunque su relación laboral es similar a la de los trabajadores de la iniciativa privada, lo cierto es que los servidores públicos tienen una finalidad completa y sustancialmente diferente, lo que les da el derecho a recibir algún tipo de beneficio sin que implique una inequidad en relación con los demás

trabajadores, ya que se encuentran en diferentes categorías o grupos de contribuyentes, dada la naturaleza del trabajo que desempeñan.

### *INFORME DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS*

Este informe precisa los siguientes puntos:

a) Que el Congreso de la Unión discutió, aprobó y expidió la norma general cuya invalidez se solicita, conforme a las formalidades y requisitos que rigen el procedimiento legislativo y de acuerdo con las facultades conferidas en la Constitución Federal.

b) Que la reforma al segundo párrafo de la fracción XI del artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, no contraviene los artículos 31, fracción IV y 133 de la Constitución Federal, por los motivos y razones que se expresaron en el dictamen legislativo correspondiente, consistentes en el respeto a los derechos laborales, con el fin de restituirlos en su nivel de ingresos que realmente son inferiores al resto de los trabajadores; y, es facultad del Congreso de la Unión establecer exenciones tributarias sobre bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente en función a sus niveles de ingresos, pues el principio de equidad tributaria no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad.

c) Que la norma general impugnada no es violatoria del principio de equidad tributaria consagrado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, toda vez que fue el Órgano Reformador de la Constitución quien, al adicionar el apartado B del artículo 123 constitucional, estableció un régimen especial para los trabajadores al servicio del Estado, al considerar que gozaban de una situación diferente que los apartaban de las disposiciones relativas a los trabajadores de empresas privadas, tanto por el tipo de patrón, como por la naturaleza del servicio y por los beneficios particulares y públicos que obtenían, generándose diferentes derechos y obligaciones para cada uno.

d) Que de acuerdo con la interpretación de los apartados A y B del artículo 123, en relación con el artículo 31, fracción IV, ambos de la Constitución Federal, se aprecia que el precepto legal cuya invalidez se solicita no vulnera el principio de equidad tributaria, ya que se otorga un trato igual a los contribuyentes que se encuentran en la misma situación jurídica; de ahí que sólo se establezca que los trabajadores sujetos a condiciones generales de trabajo de la Federación y organismos descentralizados no pagarían el impuesto sobre la renta por los ingresos que en la propia norma se especifican, puesto que éstos son empleados al servicio del Estado que gozan de los beneficios del apartado B, en tanto que los otros disfrutaban de los beneficios del apartado A, o sea, se encuentran en situación jurídica diferente.

*INFORME DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*

En este informe, se manifestó que la disposición legal cuestionada sí contraviene el principio de equidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, al implantar un régimen fiscal privilegiado para los trabajadores al servicio del Estado, sujetos a condiciones generales de trabajo, al considerar una exención ilimitada respecto de los ingresos que obtengan por concepto de gratificaciones, aguinaldo y prima vacacional; sin embargo, esa exención se concede a los demás trabajadores asalariados, por la obtención de los mismos ingresos, pero restringida a treinta y quince días de salario mínimo, respectivamente, sin que para tal distinción exista en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, disposición alguna de la que se desprenda que los trabajadores al servicio del Estado, sujetos a condiciones generales, deban considerarse como integrantes de una categoría especial de contribuyentes; lo que tampoco se justifica en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, en los dictámenes de las comisiones legislativas o en las discusiones de las Cámaras en las que se sustentó la norma.

Al igual que en la anterior acción de inconstitucionalidad que analizamos, al ser el Procurador General de la República es el que interpone la demanda de esta acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no le pide que realice su pedimento u opinión, ya que todo lo ha expresado en su escrito de demanda.

**Resolución (Efectos y Particularidades)**

El Ministro Ponente, manifiesta que respecto al motivo de sobreseimiento argumentado por la Cámara de Senadores, es infundado, ya que basta con que el texto de una disposición legal sufra alguna modificación de su contenido, esencia y efectos, para que sea susceptible de cuestionarse a través de la acción de inconstitucionalidad, y que es a través de esta vía en la que se puede analizar si esa modificación al texto legal es o no contraria a la Constitución Federal.

De la lectura de los conceptos de invalidez y de los artículos constitucionales que se consideran vulnerados, el Ministro Instructor precisa que en el citado precepto constitucional, se consagra el principio de equidad tributaria, que implica que las normas tributarias deben tratar de manera desigual a los que se encuentren en una situación diversa.

Del análisis al artículo 109, fracción XI, párrafo segundo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, cuya invalidez se demanda, puede advertirse que se otorga una exención ilimitada a los trabajadores de la Federación y de las Entidades Federativas respecto de los ingresos que obtengan por concepto de gratificaciones, aguinaldo y prima vacacional, restringiendo, en el mismo orden, a treinta y quince días de salario mínimo respectivamente, la exención concedida a los demás trabajadores por la obtención de los mismos ingresos; es decir, establece un régimen fiscal de exención distinto a favor de los trabajadores al servicio del Estado.

Para el caso específico, el Ministro Ponente estudió el artículo 110 del ordenamiento jurídico citado, del cual se desprende que el sujeto pasivo señalado como obligado al pago del impuesto es la persona física que presta un trabajo personal y la base imponible está constituida por el importe de los ingresos obtenidos durante el periodo de imposición, que provengan de toda contraprestación cualquiera que sea su denominación o naturaleza, pero que retribuya la prestación de un servicio personal como consecuencia de una relación laboral.

Por consiguiente, y por lo que hace a los trabajadores tanto de la iniciativa privada como de la Federación, Entidades Federativas y municipios, es posible considerar que son sujetos del impuesto sobre la renta por los ingresos obtenidos con motivo de la prestación de un servicio personal subordinado, pues aquellos derivan de la relación laboral.

Debido a lo anterior, el Ministro Ponente concluye que los trabajadores al servicio de la Federación y de las Entidades Federativas, se encuentran en la misma hipótesis de causación del impuesto, que los demás trabajadores del país; y, por tanto, sí se ubican en un supuesto genérico igual, y al encontrarse en la misma hipótesis de causación, deben encontrarse sometidos al mismo régimen tributario, toda vez que la Ley del Impuesto Sobre la Renta no contempla, en ninguno de sus apartados, un grupo o categoría especial en la que hubiere ubicado a los trabajadores al servicio del Estado y de las Entidades Federativas, así como de los demás trabajadores asalariados.

Del análisis integral de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que el párrafo segundo de la fracción XI del artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, es violatorio del principio de equidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que contiene categorías diferentes de contribuyentes, sin que se sustente en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría.

El párrafo segundo de la fracción XI del artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, violenta el principio de equidad tributaria consagrado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, en tanto que otorga un trato desigual y privilegiado a los servidores públicos frente a todos los trabajadores del país, no obstante que se encuentran en la misma condición tributaria, por lo que debe declararse su invalidez con efectos generales a partir de la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

En atención a lo anterior, la reforma al párrafo segundo de la fracción XI del artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, al ser contraria al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en vía de consecuencia también transgrede el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por todo lo expuesto, el Ministro Ponente resuelve que es fundada y procedente la acción de inconstitucionalidad, por lo que se declara la **INVALIDEZ** de

la fracción XI, segundo párrafo, del artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de dos mil dos.

Al respecto, la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, emitió un voto concurrente respecto de esta ejecutoria, en el que hizo mención de varias tesis jurisprudenciales, de las concluye que en la Ley se establecen varias categorías de contribuyentes, con beneficios para ambos casos, es decir, para los trabajadores de la iniciativa privada regulados por el Apartado A del artículo 123 constitucional y los trabajadores al servicio del Estado regulados por el Apartado B del mismo artículo, por lo que existen bases para estimar la presencia de una violación a la garantía de equidad tributaria.

Los trabajadores al servicio del Estado y los trabajadores de la iniciativa privada, son categorías de trabajadores que no se encuentran en un plano de igualdad, ya que los ingresos, prestaciones, derechos y obligaciones que derivan de la relación, es diferente en uno y otro caso.

Por lo tanto, se trata de trabajadores que se encuentran en diversas hipótesis de causación, en atención a la naturaleza jurídica de su relación laboral, por lo es válido y justificado el trato diverso.

Pero no obstante lo anterior, la Ministra coincide con la decisión del Pleno, considerando que el artículo impugnado transgrede el principio de equidad tributaria,

al restringir la exención en el pago del Impuesto Sobre la Renta por los ingresos que en la propia norma se señalan, únicamente a aquellos servidores públicos sujetos a condiciones generales de trabajo, sin que exista una justificación objetiva y razonable en la Constitución, en la propia norma, en la exposición de motivos o en los dictámenes correspondientes a su discusión, para darles un tratamiento diferente y privilegiado en relación con los demás trabajadores de la Federación o Entidades Federativas que no se encuentren sujetos a condiciones generales de trabajo.

#### CONSECUENCIAS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE ESTE ARTÍCULO

Es cierto que la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acertada o no, subsanó vicios de constitucionalidad en materia de impuestos fiscales, pero es notorio, que los legisladores irresponsablemente pasan por alto tales consideraciones, ya que con anterioridad, en algunos juicios de amparo interpuestos con anterioridad a esta acción de inconstitucionalidad, ya se había emitido jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de este artículo impugnado, y sin embargo, hasta finales del 2003, aún se seguía aplicando dicha norma.

Con base a la resolución que dio el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a esta acción de inconstitucionalidad, las gratificaciones que se entreguen con posterioridad a la fecha en que surta efectos la disposición señalada, se encontrarán subordinadas al pago del Impuesto Sobre la Renta, debido a que la invalidez del segundo párrafo de la fracción XI del precepto en cuestión, tiene como

consecuencia que los trabajadores al servicio del Estado y los que laboran para la iniciativa privada queden en igualdad de circunstancias ante la ley.

Respecto a la declaración de invalidez del precepto impugnado (segundo párrafo de la fracción XI del artículo 109 de la ley del Impuesto Sobre la Renta), hay algo que debemos tener en cuenta, ya que en la parte considerativa de la sentencia el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación especifica:

“... se concluye que el párrafo segundo de la fracción XI del artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre al Renta, violenta el principio de equidad tributaria..., por lo que debe declararse su invalidez con efectos generales a partir de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación.”

En el párrafo precedente, el Pleno si se está refiriendo al precepto impugnado, pero en el segundo punto resolutivo no es así, ya que se dispone lo siguiente:

“SEGUNDO.- Se declara la invalidez de la fracción XI, segundo párrafo, del artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de dos mil dos.”

Por lo tanto, ambos supuestos no se refieren a la misma norma impugnada, ya que uno se refiere a la invalidez del segundo párrafo de la fracción XI del artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y el otro simplemente se refiere a la invalidez de la fracción XI segundo párrafo del mismo artículo y que no es el precepto impugnado como inconstitucional por el Procurador General de la República.

Debido a lo anterior, consideramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar bien sus decisiones y precisar que parte de la norma impugnada se declara su invalidez para no crear ninguna confusión al respecto, porque con el enunciado establecido en el punto resolutivo, se da a entender claramente que se declara la invalidez de la fracción XI en su totalidad, así como el párrafo segundo de la misma del artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

La declaración de invalidez de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene efectos *erga omnes*, que significa la anulación total del precepto impugnado y debido a ello no podrá aplicarse, pero como pudimos observar en el capítulo 4 y en la resolución de esta acción de inconstitucionalidad, ni la Constitución Política, ni la Ley Reglamentaria especifican que es lo que va a suceder con la norma declarada inválida, esto es, no se determina cuándo el órgano legislativo que la emitió tiene que modificar lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una acción de inconstitucionalidad al declarar inválida una norma de carácter general.

Lo anterior es un problema, ya que debió haberse establecido en la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional o en el mismo precepto constitucional, las consecuencias que traerá esa declaratoria de invalidez para los órganos encargados de emitir las leyes, es decir, para los órganos legislativos, siendo en el caso específico, el Congreso de la Unión.

Los efectos de las sentencias de acción de inconstitucionalidad, cuando es declarada una ley contraria a las disposiciones constitucionales, tienen efectos

generales a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Pero, ¿qué procede si no se realiza la correspondiente modificación a la ley por el órgano legislativo correspondiente? ¿Qué puede hacer un particular al cual se le esté aplicando la ley inconstitucional?

Debido a que no hay regulación específica, como se ha precisado con anterioridad, de los efectos de las sentencias que declaran inconstitucional una ley, la opción a estas respuestas es el juicio de amparo, que queda sustentado en el siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aplicaremos supletoriamente a nuestra figura en estudio.

LEYES, AMPARO CONTRA. LA SENTENCIA SOLO PROTEGE AL QUEJOSO MIENTRAS EL TEXTO EN QUE SE CONTIENEN NO SEA REFORMADO O SUBSTITUIDO POR OTRO. Tal como ocurre con los actos administrativos declarados inconstitucionales por una sentencia de amparo, tratándose de leyes, la eficacia protectora del fallo federal sólo subsiste mientras subsiste el acto legislativo que dio origen al juicio, lo cual implica que cuando el texto de la ley reclamada es objeto de una reforma legal, cualquiera que sea el contenido y alcance de ésta, o es substituido por otro texto distinto, similar o incluso idéntico, debe estimarse que se está en presencia de un nuevo acto que no está regido por la sentencia protectora, considerando que en términos del artículo 72 constitucional, las leyes no son más que los actos que traducen la voluntad del órgano legislativo, los cuales se extinguen cuando el propio órgano, conforme al procedimiento y formalidades previstas para el caso, dicta otro para derogar o modificar la ley preexistente; en este sentido, basta que el texto de la ley declarada inconstitucional sufra alguna modificación, por intrascendente que parezca, para que cese la eficacia protectora del fallo federal, aun cuando ese nuevo texto pueda o no coincidir en esencia con el declarado inconstitucional y adolezca, al parecer, del mismo vicio que dio motivo al amparo, pues ha de advertirse que este último no se concede contra el contenido de una

regla legal considerada en abstracto, ni contra todas las normas que adolezcan de cierto vicio, sino en contra de un acto legislativo específico cuya eficacia está regulada por el artículo constitucional ya invocado.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Noviembre de 1996, Tesis: P. CXXXVIII/96, Página: 136

Es decir, el particular que se vea afectado por una ley que ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, podrá interponer un juicio de amparo, hasta que el órgano legislativo correspondiente realice la modificación o derogación de la ley impugnada.

Pero esto necesariamente debería ser regulado específicamente para la acción de inconstitucionalidad, debido a que es un grave problema que tenemos ejemplificado claramente este acción de inconstitucionalidad que estamos analizando, ya que esta sentencia fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2003, por lo que de acuerdo con el tercer punto resolutivo, ésta surtirá sus efectos plenos al día siguiente, es decir, el 17 de junio de 2003, sin embargo, no se dio dicha modificación a la fracción XI del artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta de manera inmediata.

El único precedente de modificación a este artículo durante el 2003, aparece en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 9 de diciembre de 2003, con el número 1390-II, en la que se establece que el 4 de diciembre de ese mismo año, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional sometió a la

consideración de la Cámara de Diputados la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones fiscales.

De la lectura de esta iniciativa, no se desprende que haya una fundamentación o motivación o algo que haga alusión a la sentencia de esta acción de inconstitucionalidad, los legisladores no se refieren al respecto, solamente en el Proyecto de Decreto se dispone lo siguiente:

“...los integrantes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público que suscriben, someten al Pleno de esta H. Soberanía el siguiente:”

**Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta,...**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se... **DEROGAN** los artículos... **109**, fracciones I, IX, **XI** y XVII, tercer y cuarto párrafos;.....

**Artículo 109.** .....

.....

**XI. (Se deroga)**

Es en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 2003 en donde finalmente se publica mediante decreto, el texto del artículo 109 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y la fórmula que en 2004, se encuentra en dicha Ley General. Dicho decreto textualmente establece:

**DECRETO**

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,

D E C R E T A:

SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, **DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**,...

**Artículo 109.**

.....  
**XI.** Las gratificaciones que reciban los trabajadores de sus patrones, durante un año de calendario, hasta el equivalente del salario mínimo general del área geográfica del trabajador elevado a 30 días, cuando dichas gratificaciones se otorguen en forma general; así como las primas vacacionales que otorguen los patrones durante el año de calendario a sus trabajadores en forma general y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, hasta por el equivalente a 15 días de salario mínimo general del área geográfica del trabajador, por cada uno de los conceptos señalados. Tratándose de primas dominicales hasta por el equivalente de un salario mínimo general del área geográfica del trabajador por cada domingo que se labore.

Por el excedente de los ingresos a que se refiere esta fracción se pagará el impuesto en los términos de este Título.

.....

Como podemos observar, en esta reforma, que tiene vigor a partir del 1º de enero de 2004, se suprimió el segundo párrafo del precepto impugnado, no como en el dictamen que se presentó en la Cámara de Diputados en donde se deroga toda la fracción, pero para tener una mejor visión de cómo estaba antes de la resolución de esta acción de inconstitucionalidad el precepto impugnado, y como quedó después de su reforma, después de seis meses de la publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación, presentamos el siguiente cuadro comparativo:<sup>159</sup>

---

<sup>159</sup> Ver Confronta: <http://www.sat.gob.mx/nuevo.html>, pp.208-209

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO 2003 DEL PRECEPTO IMPUGNADO</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>TEXTO DEL 2004 Reforma de 31 de diciembre de 2003</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>COMENTARIO</b></p>
<p><b>Artículo 109.-</b> No se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos:</p> <p>...</p> <p>XI. Las gratificaciones que reciban los trabajadores de sus patrones, durante un año de calendario, hasta el equivalente del salario mínimo general del área geográfica del trabajador elevado a 30 días, cuando dichas gratificaciones se otorguen en forma general; así como las primas vacacionales que otorguen los patrones durante el año de calendario a sus trabajadores en forma general y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, hasta por el equivalente a 15 días de salario mínimo general del área geográfica del trabajador, por cada uno de los conceptos señalados. Tratándose de primas dominicales hasta por el equivalente de un salario mínimo general del área geográfica del trabajador por cada domingo que se labore.</p> <p><u>En el caso de los trabajadores al servicio de la Federación y de las Entidades Federativas, las gratificaciones que se otorguen anualmente o con diferente periodicidad a la mensual, en cualquier momento del año calendario, de conformidad con las actividades y el servicio que desempeñen, siempre y cuando sean de carácter general, incluyendo, entre otras, al aguinaldo y a la prima vacacional.</u></p> <p>Por el excedente de los ingresos a que se refiere esta fracción se pagará el impuesto en los términos de este Título.</p> <p>...</p>	<p><b>Artículo Décimo.-</b> Se deroga el párrafo segundo de la fracción XI... del artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.</p> <p><b>Artículo 109.</b> No se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos:</p> <p>XI. Las gratificaciones que reciban los trabajadores de sus patrones, durante un año de calendario, hasta el equivalente del salario mínimo general del área geográfica del trabajador elevado a 30 días, cuando dichas gratificaciones se otorguen en forma general; así como las primas vacacionales que otorguen los patrones durante el año de calendario a sus trabajadores en forma general y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, hasta por el equivalente a 15 días de salario mínimo general del área geográfica del trabajador, por cada uno de los conceptos señalados. Tratándose de primas dominicales hasta por el equivalente de un salario mínimo general del área geográfica del trabajador por cada domingo que se labore.</p> <p><b>Se deroga</b></p> <p>Por el excedente de los ingresos a que se refiere esta fracción se pagará el impuesto en los términos de este Título.</p> <p>...</p>	<p><b>Se reformó la fracción XI, con la cual se elimina la exención total a las gratificaciones anuales a servidores públicos, previstas en el segundo párrafo de este artículo, en virtud de la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la nación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2003.</b></p>

## CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación nos lleva a las siguientes conclusiones:

**PRIMERA:** La Constitución es la norma suprema, comprendida en un solo documento, que dicta la forma de ser de un Estado, contiene los principios y reglas esenciales de su organización, además de tener la característica de ser fundamental para todo sistema jurídico, debido a que en ella se establecen los derechos y obligaciones de los gobernados y gobernantes.

La supremacía constitucional consiste en la subordinación de un determinado ordenamiento jurídico a la Constitución, ya que ésta, al poseer la cualidad de superioridad, va a ser la norma jurídica de mayor validez en un sistema jurídico y cualquier disposición que le sea inferior o subordinada, requiere encontrar su fundamento de validez en las normas superiores y éstas a su vez en la propia Carta Fundamental.

Todas las normas de nuestro sistema jurídico, deben estar subordinadas a los mandatos de nuestra Constitución Política, ya que han sido creadas de acuerdo con los procedimientos establecidos por ella y el contenido de las mismas, no debe contradecirla ni modificar su sentido.

La característica de superioridad que se da a la Constitución, se hace efectiva a través de un mecanismo protector, denominado defensa constitucional.

**SEGUNDA:** La defensa constitucional, a través de instrumentos jurídicos y procesales, además de lograr el desarrollo de las disposiciones constitucionales, pretende, por un lado, conservar su observancia antes de ser quebrantadas, y por otro, prevenir su transgresión; y si ya fueron vulneradas, busca que los infractores, sean sancionados. Es decir, engloba tanto a medios preventivos, represivos y correctivos.

La defensa constitucional está compuesta: a) la protección de la Constitución, integrada por instrumentos de carácter político, económico, social y de técnica jurídica, que están inmersos en disposiciones constitucionales, y b) la justicia constitucional, compuesta por las garantías constitucionales que se ejercitan a través de medios jurídicos de naturaleza procesal.

La primera, tiene por objetivo limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a dichas normas, y la segunda, busca la observancia de la Constitución así como la reintegración del orden constitucional cuando éste ha sido transgredido por los órganos de poder, encomendándose ésta función, a determinados órganos del Estado, siendo la mayoría de las veces juzgados o tribunales especializados.

De lo anterior, concluimos que defensa y el control constitucional son sinónimos, en virtud de que éste último, tiene por objeto la inspección, por parte de un órgano del Estado, de la regularidad o conformidad de los actos de los poderes con las normas establecidas en la Carta Magna, para salvaguardar su propio orden.

**TERCERA:** Las notas características de los sistemas de control constitucional son:

1. Se pretende que prevalezca el principio de supremacía constitucional.
2. A través de ellos, los órganos del poder público deben adecuar sus actos a los preceptos de la Constitución.
3. Están previstos en la propia Constitución.
4. Su objeto principal es la anulación de los actos de gobierno (*latu sensu*) contrarios a la Constitución.

Los sistemas de control constitucional, para su estudio, se dividen en: 1) *control constitucional por órgano político* y, 2) *control constitucional por órgano jurisdiccional*, este último a su vez se divide en dos subsistemas: a) sistema difuso y, b) sistema concentrado.

El control constitucional por *órgano político* se activa procesalmente por *vía acción*; mientras que el control por *órgano jurisdiccional*, puede iniciarse por *vía acción* o por *vía excepción*.

En la actualidad se está presentando, en algunos países, una tendencia hacia el sistema mixto, que reúne las ideas de los sistemas de control jurisdiccional difuso y concentrado.

**CUARTA:** La justicia constitucional mexicana, al tener como objetivo central la protección de los ordenamientos constitucionales, se encuentra integrada por

diversas garantías constitucionales basadas en criterios clasificadores, siendo éstos, el control procesal, el control inductivo y el control sancionador.

Las garantías constitucionales que integran el control procesal son: a) el juicio de amparo, b) la controversia constitucional, c) la acción de inconstitucionalidad, d) el recurso de revisión electoral y e) el juicio para la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos.

Dentro del control inductivo tenemos como garantías constitucionales: a) la declaración del Senado de que ha llegado el momento de nombrar a una Entidad Federativa un Gobernador provisional, b) la competencia del Senado para resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una Entidad Federativa y que con ello se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas y c) el procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El control sancionador esta integrado por: a) el juicio político y b) el procedimiento de destitución con motivo de incumplimiento de una sentencia de amparo.

También en nuestra legislación, se encuentra contemplado el *sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos*, que no se ubica dentro de los criterios anteriores, pero que se considera una garantía constitucional, que no tiene el carácter procesal o sancionador, pero si inductivo, debido a que este mecanismo de defensa no jurisdiccional, incita a una determinada autoridad, a través de una

recomendación emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para que se conduzca con respeto a las garantías individuales.

**QUINTA:** A través de la historia de la legislación mexicana, la justicia constitucional ha sido encomendada tanto a órganos de tipo jurisdiccional como de tipo político. Así tenemos que en la Constitución de 1824, se otorgaba facultades a la Cámara de Diputados y a la de Senadores, en calidad de Gran Jurado, para conocer de las infracciones a la Constitución por parte de los Gobernadores de los Estados. En la Segunda Ley de las Leyes Constitucionales de 1836, se instituyó como órgano político al Supremo Poder Conservador, que tenía la facultad de declarar la nulidad de las leyes o decretos y actos contrarios a la Constitución; es en este ordenamiento constitucional donde se encuentra el primer antecedente de la acción de inconstitucionalidad en nuestro país. En el Acta de Reformas de 1847, se presentó también un control político, en virtud de que el Congreso General, podía declarar nula toda ley de los Estados que ataque a la Constitución o las leyes generales.

La aportación de las ideas de Manuel Crescencio Rejón, adoptadas en la Constitución Yucateca de 1841, es un importante precedente en nuestra legislación en materia de protección de los derechos fundamentales de los individuos, debido a que consagró el control constitucional mediante el juicio de amparo, como un mecanismo defensor de las garantías individuales. Estas opiniones, junto con las de Mariano Otero, fueron contempladas para posteriores Constituciones Federales y en las que el órgano conocedor de este medio de control era de tipo jurisdiccional (Suprema Corte de Justicia de la Nación).

La Constitución de 1857 encomienda de forma definitiva el control de la constitucionalidad a un órgano judicial (la Suprema Corte de Justicia de la Nación), fijando dos medios protectores de la Constitución: el juicio de amparo y las controversias constitucionales, situación que continúa en la Constitución Política de 1917, dándoseles mayor complejidad, en donde el juicio de amparo es el más importante instrumento controlador de las leyes y actos de autoridad; la solicitud para activar el juicio de garantías, será a petición del agraviado, teniendo la sentencia solamente efectos para el quejoso (formula Otero).

A partir de la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, el control de la constitucionalidad en México fue modificado al incorporarse la figura de las acciones de inconstitucionalidad, que junto con el juicio de amparo y las controversias constitucionales, conforman el conjunto de medios jurídico procesales que tienen por objeto la anulación de leyes y actos de autoridad que vulneren el mandato constitucional. En 1996 fue incorporada la materia electoral a las acciones de inconstitucionalidad, en virtud de que la misma había sido exceptuada en la reforma constitucional de 1994.

**SEXTA:** Actualmente, los sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes son: el difuso, que surgió en Estados Unidos y el concentrado, emanado de la legislación de Austria.

El sistema difuso, se tramita vía excepción o incidental, caracterizado por la facultad que se le otorga a todos los jueces para declarar, en un proceso concreto, la

inaplicabilidad de las disposiciones legales que sean contrarias a la Constitución. Los efectos de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de la ley, se traduce en la desaplicación de la misma en un caso concreto; el fallo surte efectos sólo entre las partes de la controversia de la cual surgió la cuestión de constitucionalidad, existiendo la posibilidad de su incumplimiento por parte de todos los que se encuentren en la misma situación, siempre y cuando planteen un litigio con las formalidades establecidas previamente.

El sistema austriaco o concentrado, se caracteriza por encomendar a un órgano político, independiente de cualquier órgano de Gobierno de un Estado, la facultad de emitir una declaración de inconstitucionalidad de las leyes, teniendo la resolución efectos generales y con eficacia *ex nunc*, no retroactiva, a partir de su publicación.

Algunos países, como Alemania y España, han adoptado el sistema concentrado, reservando a Tribunales Constitucionales el procedimiento del control constitucional a través de dos vías: una, que se refiere al *control abstracto*, que le corresponde a un determinado órgano el control, y la otra, el *control concreto*, que faculta a los jueces comunes para plantear una cuestión de inconstitucional ante un Tribunal Constitucional, pero sólo en lo que se refiere a resolver casos concretos sometidos a su jurisdicción y de cuya resolución depende que se resuelva el procedimiento principal.

En Latinoamérica, existe una tendencia predominante de adoptar sistemas de control de constitucionalidad inspirados en el modelo austriaco o concentrado, ya que en

algunos países, como Bolivia, Guatemala y Perú, se ha estructurado la figura de un órgano encargado de la constitucionalidad de las leyes, existiendo también una tendencia al control difuso, en cuanto a que se atribuye a todos los jueces, con independencia de su jerarquía, la facultad de decidir las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en los procesos concretos de los cuales conocen, como sucede en Argentina.

También, en Latinoamérica, se ha dado una tendencia conocida como *sistema de control mixto*, en virtud de existir un acercamiento entre los modelos difuso y concentrado, otorgando a un tribunal ordinario no especializado, la facultad decidir las cuestiones de inconstitucionalidad de las leyes y adoptando, del sistema austriaco, la declaración general de inconstitucionalidad, como sucede en el caso de Colombia.

México presenta un control constitucional de tipo concentrado; por un lado, aparece el control abstracto de las leyes, encomendado a un órgano jurisdiccional, siendo éste, el Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde la resolución emitida tendrá efectos generales; y por otro lado, se presenta el control concreto, al otorgar a los Jueces y Magistrados Federales del Poder Judicial Federal, facultades para conocer una cuestión de inconstitucional, teniendo la resolución efectos solamente para las partes que hayan intervenido en esa cuestión.

**SÉPTIMA:** *La acción de inconstitucionalidad*, es una garantía constitucional desarrollada en un procedimiento que sólo puede tramitarse ante un órgano de carácter judicial, denominado Suprema Corte de Justicia de la Nación. Puede ser interpuesta por un determinado porcentaje de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma, el Procurador General de la República y, en el caso de las leyes electorales, por las dirigencias de los partidos políticos que cuenten con registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral, en contra de una norma de carácter general que se oponga al texto de la Constitución Federal, y teniendo como objetivo principal invalidar, con efectos generales, la norma impugnada en los casos en que se determine que ésta vulnera el mandato constitucional.

No podemos decir que se trata de un “recurso de inconstitucionalidad”, debido a que no estamos frente a un medio de impugnación de una resolución judicial de un proceso ya iniciado, no existen instancias previas; consideramos que la designación de “acción de inconstitucionalidad” es la correcta, porque con ella, hay una provocación del órgano jurisdiccional correspondiente para que conozca de ella.

La expresión *acción de anticonstitucionalidad*, es la indicada para la figura en estudio, puesto que el prefijo “*anti*” significa *contra*, entonces, esta denominación es idónea para referirnos a aquello que va en contra de la Constitución, sin embargo, en la mayoría de las legislaciones internacionales, así como en la doctrina mexicana, es más común la expresión *acción de inconstitucionalidad*.

El objetivo de la acción de inconstitucionalidad, es plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución; el efecto de esa contradicción, y no el objeto, será la invalidación de la norma impugnada, siendo únicamente susceptibles de ser impugnados por esta vía las leyes generales y los tratados internacionales.

En el caso de leyes generales, solamente podrán ser impugnadas aquellas que provengan del Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La acción de inconstitucionalidad es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución.

**OCTAVA:** La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano, de carácter jurisdiccional, legitimado para conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad; se le ha dotado de la facultad de interpretar la constitucionalidad de las leyes y tratados internacionales, anulando los preceptos jurídicos que vayan en contra de los mandatos constitucionales, por lo que se considera que es el máximo interprete de nuestra Constitución.

**NOVENA:** En las acciones de inconstitucionalidad, no se requiere de la existencia de un agravio o la demostración de una afectación concreta, para conferirle legitimación a la parte promovente, lo único que se requiere es que se planteé una consideración abstracta sobre la posible irregularidad constitucional de una norma general.

Los sujetos que cuentan con legitimación para interponer una demanda de acción de inconstitucionalidad, se pueden clasificar en tres grupos:

- I. 33% de los integrantes de un determinado órgano legislativo, pudiendo ser, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o las Legislaturas Estatales.
- II. El Procurador General de la República
- III. Los partidos políticos

El objeto de impugnación de los órganos legislativos es:

a) Integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el propio Congreso; no puede ser tratados internacionales.

b) Integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión: leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

c) Integrantes de alguno de los órganos legislativos locales, contra de leyes expedidas por la legislatura estatal que emitió la norma impugnada.

d) Miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, solamente contra leyes que ella misma emita.

El Procurador General de la República, cuenta con legitimación para interponer una acción de inconstitucionalidad, con el propósito de velar por la observancia de la Constitución, al ser el guardián de ésta y participar como coadyuvante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de mantener el orden constitucional; puede interponer la acción, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como en contra de tratados internacionales.

Los partidos políticos con registro en el Instituto Federal Electoral, solamente tienen legitimación para impugnar leyes electorales, al ser los principales interesados en velar el proceso electoral que va dirigido a elegir los representantes de los órganos de gobierno en nuestro país. Su legitimación, la hacen efectiva a través de sus dirigencias; las que cuentan con registro nacional, podrán impugnar leyes electorales federales o locales, mientras que las que cuentan con registro estatal, solamente la podrán ejercitar en contra de leyes expedidas por el órgano legislativo de la Entidad Federativa que les otorgó el registro.

Proponemos que se otorgue legitimación a la figura del presidente de la Comisión Nacional de Derecho Humanos, para interponer la acción de inconstitucionalidad, cuando se impugnen normas generales que tengan relación con las garantías individuales.

**DÉCIMA:** Los órganos demandados, serán los órganos legislativos que hubieren emitido la norma, así como los órganos ejecutivos que hubieren promulgado la norma en cuestión. Así, dentro de los órganos legislativos demandados están: el

Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como el Senado y el Presidente de la República en el caso de tratados internacionales. Como órganos ejecutivos demandados se encuentran: el Presidente de la República, el Gobernador Estatal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

**DÉCIMA PRIMERA:** Los sujetos legitimados para impugnar normas generales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al ser entes públicos, deben nombrar representantes para que comparezcan a juicio en su nombre, presumiéndose que éstos gozan de responsabilidad legal y cuentan con capacidad para representarlos.

La falta de legitimación de la parte actora constituye una causal de improcedencia que lleva al sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad intentada. Si la parte promovente no cuenta con legitimación, no podrá ejercitar el juicio de acción de inconstitucionalidad de mérito, lo mismo sucede cuando se carece de facultades para representar al órgano público.

El estudio de la falta de legitimación en la causa, que es un asunto de fondo de la cuestión planteada, no se realiza en el auto admisorio del Ministro Instructor, sino que es materia de la sentencia definitiva, por lo que esto no puede constituir un motivo de improcedencia manifiesto e indudable, para justificar el desechamiento de la demanda.

Los órganos derivados de los sujetos legitimados en los juicios de acciones de inconstitucionalidad, nunca podrán tener legitimación activa, en virtud de que no se

encuentran contemplados para ello; sin embargo, si tendrán legitimación pasiva para intervenir en la realización de actuaciones procesales.

**DÉCIMA SEGUNDA:** La figura de los terceros interesados no es aplicable a la figura en estudio, al no ser contemplados en la Constitución Política ni en las disposiciones de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional que regulan a las acciones de inconstitucionalidad.

**DÉCIMA TERCERA:** La acción de inconstitucionalidad deberá ejercitarse dentro del plazo de 30 días naturales y 15 en el caso de las leyes electorales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado, sea publicado en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta estatal.

Consideramos que este plazo, es muy corto para encontrar vicios de inconstitucionalidad en una norma general, cuando no son notorios; si el vicio es evidente, éste sería detectado al momento de presentarse la iniciativa.

Proponemos que se amplíe a seis meses el plazo para interponer una acción de inconstitucionalidad, debido a que es un tiempo considerable para realizar un estudio constitucional detallado y profundo de las normas generales, además de ser aplicadas a casos concretos (en el caso de las leyes heteroaplicativas). Lo anterior es propuesto porque en muchas ocasiones se descubre la inconstitucionalidad de las leyes, mucho tiempo después de que ha transcurrido el plazo para interponer la acción.

**DÉCIMA CUARTA:** El juicio de acción de inconstitucionalidad es llevado por un Ministro Instructor designado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quién analizará el escrito de demanda y la pondrá en estado de resolución.

La presentación de una demanda de acción de inconstitucionalidad, no da lugar a la suspensión de la aplicación de la norma impugnada.

Si durante en durante el procedimiento de acción de inconstitucionalidad, surgiere una causal de improcedencia, se sobresee el juicio, es decir, se pondrá fin a éste sin hacer ninguna declaración sobre si una ley es inconstitucional o no, por lo que se dejan las cosas tal y como se encontraban antes de la interposición de la demanda, y como consecuencia, la ley es considerada constitucional.

**DÉCIMA QUINTA:** La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al dictar sentencia, deberá corregir los errores que advierta en la cita de los artículos impugnados, así como suplir las deficiencias que presenten los conceptos de invalidez planteados en la demanda, por lo que la sentencia de inconstitucionalidad, puede fundarse en la violación de cualquier precepto constitucional, aun cuando éste no haya sido invocado en el escrito inicial, salvo la materia electoral, en donde la resolución solamente se referirá a la violación de los artículos constitucionales expresamente señalados en el escrito de la demanda.

**DÉCIMA SEXTA:** Los tipos de resoluciones que puede dictar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad son: la improcedencia, el sobreseimiento, desestimar y estimar la acción.

Los primeros, se dictarán durante el procedimiento de la acción, mientras que los segundos, son respecto a la resolución definitiva.

Si no se obtienen los 8 votos necesarios para declarar la inconstitucionalidad, de la ley general o tratado internacional impugnado, se desestimará la acción, por lo que no habrá resolución, la ley seguirá en vigor y se ordenará el archivo del asunto, no produciéndose ningún efecto jurídico y cerrándose la posibilidad de interponer de nueva cuenta esa acción de inconstitucionalidad, por las mismas partes y con los mismos conceptos de invalidez.

No estamos de acuerdo con la figura de la desestimación de la acción de inconstitucionalidad, en la hipótesis de no reunirse los votos para declarar su invalidez, debido a ello proponemos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación siempre debe declarar la *constitucionalidad* o *inconstitucionalidad* de la norma impugnada.

Además, proponemos que para el caso de que se declare la *inconstitucionalidad* de la norma, la decisión sea tomada por *mayoría de votos*. Ésta mayoría se deberá tomar de acuerdo con el número de ministros presentes de la sesión en la que se

dictará la resolución del asunto planteado. En caso de empate, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decidirá el asunto.

En el caso de que la resolución sea estimatoria, ésta tendrá efectos generales, y procederá la anulación total o parcial de la ley y de las normas subordinadas que deriven de ella, las cuales no podrán volverse a aplicar, además de que no tendrá efectos retroactivos, salvo la materia penal. Esta resolución surtirá sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo la mayoría de las veces al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Contra las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad, no procede ningún recurso, son cosa juzgada.

**DÉCIMA SÉPTIMA:** En la sentencia se deberá fijar los alcances y efectos de las sentencias, los órganos que están obligados a cumplirla, así como las normas generales respecto de las cuales opere y los elementos necesarios para su eficacia, en el ámbito que corresponda, además de la fecha a partir de que las sentencias producirán sus efectos.

La ley declarada inconstitucional es objeto de una reforma legal, pero tanto en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, como en la Constitución y en las sentencias dictadas en los procesos de inconstitucionalidad, no existe una disposición específica que explique el proceso de anulación de la norma

declarada inconstitucional, solamente se señala que las partes condenadas deben informar de su cumplimiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que después haberse dictado la sentencia, ningún expediente podrá archivarse sin que haya sido cumplida la sentencia o se hubiera extinguido la materia de la ejecución.

Consideramos que para el caso que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada (ya sea parcial o total), se debe comunicar el fallo al órgano legislativo emisor, con el objeto de que dicte un nuevo ordenamiento que derogue o modifique la norma contradictoria de la Constitución, para ello se establecerá que, si el órgano legislativo se encuentra en período ordinario de sesiones, revise en esa misma sesión el asunto. En caso de que no sea así, dicha cuestión deberá ser resuelta en el siguiente período de sesiones o en casos extremos, se convocará a un período extraordinario. En el supuesto de que no se realice dicha encomienda, se seguirá un juicio de responsabilidad, contra los funcionarios que omitan la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Existe en la legislación mexicana, como un medio protector de los particulares que se vean afectados por la declaración de inconstitucionalidad de una ley, el juicio de amparo, el cual podrá ejercitarse a partir de que surta sus efectos la sentencia hasta que se realice la correspondiente reforma legal o sustitución por otro texto distinto de la ley inconstitucional.

Con base a lo expuesto, proponemos la modificación a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

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 del plazo de seis meses**, contados a partir de 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;

**f) El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en contra de leyes que afecten las garantías individuales de las personas, y**

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

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

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

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por la **mayoría de votos de los ministros presentes; en caso de empate, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decidirá el asunto.**

También, se propone la modificación al artículo 72 de Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la resolución que se dictará en este juicio, para quedar como sigue:

**Artículo 72.** -Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia solo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas **mayoría de votos, en caso de empate, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, decidirá el asunto. El**

**tribunal en pleno, siempre deberá declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, no habrá lugar a la desestimación.**

Además, se debe agregar un artículo, referente a la ejecución de las sentencias:

**Artículo 74.** En el caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional, total o parcialmente, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comunicará el fallo al órgano legislativo que emitió la norma, con el objeto de dictar un nuevo ordenamiento que derogue o modifique la norma contradictoria a la Constitución. En el caso de que el correspondiente órgano legislativo, se encuentre en sesiones, la encomienda deberá realizarse de manera inmediata, en caso contrario, en el siguiente período ordinario de sesiones y en casos excepcionales, convocar a un período extraordinario, para resolver el asunto.

## BIBLIOGRAFÍA

### **Obras consultadas**

1. ALVARADO, Jorge, El recurso contra la inconstitucionalidad de las leyes, Editorial Reus S.A., España, 1920.
2. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, Curso de Derecho Constitucional, 2ª edición, Editorial Tecnos, España, 1997.
3. ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, 2ª edición, Editorial Oxford University Press, México, 1999.
4. ARTEAGA NAVA, Elisur, La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad; el caso Tabasco, Grupo Editorial Monte Alto, S. A. de C. V., México, 1996.
5. BAZAN, Víctor, Desafíos del control de constitucionalidad, Ediciones Ciudad Argentina, España, 1996.
6. BRAGE CAMAZANO, Joaquín, La acción de inconstitucionalidad, UNAM, México, 2000.
7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 12ª edición, editorial Porrúa, México, 1999.
8. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, 35ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
9. CAPPELLETTI, Mauro, La Justicia Constitucional, UNAM, México, 1987.

10. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
11. CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996.
12. CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2003.
13. COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2001.
14. ESPINOZA BARRAGÁN, Manuel Bernardo, *El Juicio de Amparo*, Editorial Oxford University Press, México, 2000.
15. FIX ZAMUDIO, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1997.
16. FIX-ZAMUDIO, Héctor Y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Editorial Porrúa, México, 1999.
17. GAMAS TORRUCO José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2001.
18. GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, 6ª edición, Editorial Harla, México, 1998.
19. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, Poder Judicial de la Federación, México, 2001.
20. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, Poder Judicial de la Federación, México, 2001.

21. KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, México, 1988.
22. KELSEN, Hans, Teoría General del Estado, Editorial Editora Nacional, México, 1972.
23. MORALES-PAULÍN, Carlos A., Justicia Constitucional, Editorial Porrúa, México, 2002.
24. POLO BERNAL, Efraín, Manual de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1985.
25. QUIROZ ACOSTA, Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
26. REYES REYES, Pablo Enrique, La acción de inconstitucionalidad, Editorial Oxford, México, 2001.
27. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
28. TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, Introducción al estudio de la Constitución, 3ª edición, UNAM, México, 1989.
29. TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1999, 22ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
30. URIBE ARZATE, Enrique, El Tribunal Constitucional, Editorial Cigome, S.A. de C.V., México, 2002. p. 277
31. VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar, El control de la constitucionalidad de la ley, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.

### **Diccionarios**

1. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, UNAM-IIJ, México, 2004.
2. DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 21ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

### **Legislación**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial ISEF, México, 2004.
2. Código Penal del Distrito Federal, Editorial ISEF, México, 2004.
3. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, Editorial ISEF, México, 2004.
4. Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados
5. Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, el 31 de diciembre de 1994.
6. Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, el 22 de agosto de 1996.

7. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2003.
8. Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propuesta por el Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo Ponce de León, al Congreso de la Unión por medio del Senado de la República, 5 de diciembre de 1994.
9. Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propuesta por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión al Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados, agosto de 1996.
10. Ley de Amparo, Editorial ISEF, México, 2004.
11. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial ISEF, México, 2004.
12. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Editorial ISEF, México, 2004.
13. Sentencia y voto concurrente relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 9/2003, promovida por el Procurador General de la República, en contra del Congreso de la Unión y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, el 16 de junio de 2003.

### **Revistas y publicaciones**

1. Boletín de la Comisión de Investigación Fiscal, Núm. 151, Editorial Veritas, Colegio de Contadores Públicos de México, 31 de julio de 2003.
2. CABRERA ACEVEDO, Lucio, “El reclamo como antecedentes de la acción de inconstitucionalidad del artículo 105 de la Constitución”, en Revista Quórum, 2ª Época, Año IV, Número 32, México, enero-febrero 1995.
3. CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo, “La justicia constitucional en Colombia”, en Revista Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Editorial Centro de Estudios Constitucionales Madrid, España, diciembre, 1997.
4. DALLA VIA, Alberto Ricardo, “La justicia constitucional en Argentina”, en Revista Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Editorial Centro de Estudios Constitucionales Madrid, España, diciembre, 1997.
5. FIX FIERRO, Héctor y varios autores, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994, La Reforma Constitucional en México y Argentina”, en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Número 19, UNAM, México, 1996.
6. FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Las recientes reformas en materia de control constitucional en México. La Suprema Corte como tribunal constitucional”, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Número 75, España, 1990.
7. GARCÍA BEALUNDE, Domingo, “El Control de la Constitucionalidad de las Leyes. Estudio comparado de las constituciones austriaca y norteamericana”,

en *Dereito Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*,  
Volumen IV, Número 1, España, 1995.

8. LÓPEZ GUERRA, Luis, “La justicia constitucional en España”, en *Revista Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Editorial Centro de Estudios Constitucionales Madrid, España, Diciembre, 1997.
9. STEINBERGER, Hemult, “Algunos rasgos fundamentales de la justicia constitucional en la República Federal de Alemania”, en *Revista de estudios Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Número 51, Nueva Época, Mayo - Junio, España, 1986.

### ***Jurisprudencia***

**IUS 2003**, disco óptico de jurisprudencia editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ***Páginas electrónicas***

Página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

Ver Confronta: <http://www.sat.gob.mx/nuevo.html>.