



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

**“EL CONTROL ABSTRACTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD
DE LAS LEYES ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

BRETT CHIT BARRIENTOS

ASESORA: MTRA IRENE DIAZ REYES

ENERO, 2009



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.

*Agradezco a la Universidad Nacional
Autónoma de México, por darme la
oportunidad de tomar los conocimientos
y enseñanzas que se imparten en sus aulas,
por hacer de mí un profesionalista,
que con orgullo portare la honrosa
distinción de ser universitario.*

*Agradezco a la maestra Irene Díaz Reyes,
quien fue un eslabón muy importante para
la culminación de esta etapa profesional,
por su valiosa colaboración,
su apoyo inigualable, sus finas atenciones,
por su gran vocación de enseñanza.*

*Agradezco a mis padres,
por darme la vida que me ha llenado de
grandes satisfacciones, por hacer de mi un
hombre de bien, por la educación y el apoyo
que durante toda mi vida me han dado,
por sus sabios consejos, sus cálidas palabras,
por sus grandes sacrificios, para quienes este
logro hago como suyo.*

*Agradezco a mi esposa,
por su insustituible compañía,
por su comprensión, amor y cariño,
por que me ha visto crecer como persona,
por haberme dado el regalo más grande de mi vida,
Melissa, que vino a darme la más grande de
las alegrías, a quien dedico este y mis subsecuentes logros,
para quien espero ser siempre un orgullo.*

*Y por ultimo, pero en forma muy especial,
Agradezco a quien no solo enseñó mis
primeras letras, sino, que ha inculcado en mi
los principios más importantes de la vida,
el amor y respeto a la familia, por que ha sido
un pilar muy importante para este y muchos pasos,
por eso, mi agradecimiento, respeto y reconocimiento
a mi abuelita Antonia.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
------------------------	---

I.- EL CONTROL CONSTITUCIONAL ASPECTOS GENERALES

1. La Constitución y el estado de derecho	5
2. La Supremacía Constitucional	12
3. Concepto de Control Constitucional	26
4. El control de la constitucionalidad y de la legalidad	31

II.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

1. El Derecho Anglosajón	34
2. El Sistema Difuso o Americano	38
3. El Sistema Concentrado o Austriaco	47
4. Evolución histórica del control constitucional en México	55
4.1. Constitución de Cádiz de 1812	57
4.2. Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814	58
4.3. Constitución Federal de 1824	60
4.4. Las Siete Leyes Fundamentales de 1836	62
4.5. Bases orgánicas de 1843	66
4.6. Acta de Reformas de 1847	69
4.7. Constitución Federal de 1857	72
4.8. Constitución Federal de 1917	75

III. – EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

1. El sistema mexicano de control constitucional	81
2. Los medios de control constitucional en México	85
2.1. El juicio de amparo	86
2.2. La controversia constitucional	97
2.3. La acción de inconstitucionalidad	102
2.4. Medios de control constitucional en materia electoral	104
2.4.1. El juicio de revisión constitucional electoral	108
2.4.2. El juicio para la protección de los derechos político-	

electorales del ciudadano . . . . .	.110
2.5. El juicio político . . . . .	.112
2.6. Procedimientos ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos . . . . .	. 117
2.7. La Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la nación	125
3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y su función como Tribunal Constitucional	128
3.1. Reformas constitucionales más importantes de 1988 a 1999 . . . . .	.130
3.2. Integración y funcionamiento . . . . .	.133
3.3. Competencia y atribuciones	134
3.4. La función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano de control constitucional	137

IV.- LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. El artículo 105 constitucional	143
1.1. Exposición de motivos de la reforma constitucional de diciembre de 1994 . . . . .	.145
1.2. La reforma constitucional de 1994	149
1.3. Reforma constitucional de 1996 relativa a las acciones de inconstitucionalidad . . . . .	.152
1.4. Reforma constitucional del 2006 relativa a las acciones de inconstitucionalidad . . . . .	.154
2. La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . . . . .	.156
3. Concepto de la acción de inconstitucionalidad . . . . .	.162
4. Supuestos de procedencia e improcedencia	166
5. Sujetos legitimados . . . . .	.175
6. Promoción de la acción de inconstitucionalidad	184
6.1. La demanda y sus requisitos	187
7. Las partes en la acción de inconstitucionalidad	189
8. El procedimiento . . . . .	.192
9. Reglas internas para el trámite de la acción de inconstitucionalidad . . . . .	.195
10. La sentencia y sus efectos	198
11. Los recursos	207

PROPUESTA DE MODIFICACIONES Y ADICIONES A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL Y SU LEY REGLAMENTARIA	212
--	-----

CONCLUSIONES	221
------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Es usual que en la vida diaria de nuestro país, se mencionen conceptos tales como Estado de Derecho y se enfatice el carácter Supremo de la Constitución, pero, en que consisten estos conceptos y como deben ser respetados?

La Constitución es el ordenamiento básico del Estado, en el se fundamenta su forma, su funcionamiento y la organización de los órganos de gobierno, reconoce a los hombres sus derechos fundamentales y les otorga prerrogativas y obligaciones. La Constitución establece en su texto mismo, que ésta es el ordenamiento cúspide y que de él deben partir las leyes como normas inferiores, impone a los órganos del Estado la obligación de cumplir y hacer cumplir los mandatos que en la misma se contienen, por eso es llamada Norma Suprema o Ley Fundamental.

Los países del orbe han adoptado diversos medios de defensa para hacer prevalecer su Ley Suprema. Se reconocen principalmente dos sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes, uno denominado sistema difuso o americano, instaurado en el país vecino del norte, y otro, denominado sistema concentrado o austriaco; el primero, consiste en que todos los juzgadores ordinarios pueden dejar de observar e inaplicar una norma cuando consideren que es inconstitucional, derivado de un juicio del cual tiene conocimiento y jurisdicción de origen, y; el segundo, que consiste en el control abstracto, mediante el cual hay un órgano de carácter político denominado generalmente Tribunal Constitucional, que conoce en exclusiva de la inconstitucionalidad de una ley con facultades para declararla nula con efectos generales y esta deje de existir.

Los países de América latina en su origen adoptaron el sistema difuso por la proximidad e influencia que la nación más desarrollada del continente tuvo sobre los demás países. Por su parte, los países europeos adoptaron el sistema concentrado, instaurando Órganos de Control Constitucional generalmente independientes del Poder Judicial. Pero ha sido una tendencia en las últimas dos décadas que algunos países de América Latina, incluido México, acogieron el sistema concentrado facultando a sus Cortes supremas para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes en forma abstracta, o, en algunos casos, creando órganos de control independientes del poder judicial, aunado al sistema instaurado en su origen, lo cual, por contener matices de ambos sistemas es reconocido por la doctrina y se ha denominado como un sistema mixto.

No obstante que nuestra Constitución establece la obligación de cumplir su contenido en forma inexcusable, esto muchas veces no sucede ya que los mismos órganos establecidos para el ejercicio de gobierno se alejan del cumplimiento de la Constitución, ya sea con sus actos en contra de particulares o en contra de otros

órganos o poderes del mismo Estado, Entidad Federativa o del Distrito Federal, ya sea con la emisión de normas inferiores, que indudablemente al ser contrarios a la Ley Fundamental se alejan del cumplimiento del Estado de Derecho, lo cual no tiene justificación para prevalecer y debe evitarse, para lo cual se crearon diversos medios de defensa para prevenir se vulnera el orden constitucional.

En el sistema jurídico mexicano, a lo largo del proceso histórico, se han creado distintos medios de control constitucional para preservar la Supremacía de la Ley Fundamental sobre la legislación secundaria y los actos de autoridad, pero no obstante de su creación, el sistema mexicano de control constitucional se ha formado muy paulatinamente, por no decir, más bien, que sufrió durante muchas décadas un estancamiento legislativo, pues desde su origen la Constitución que nos rige sólo incluía en este rubro algunos mecanismos como la controversia constitucional, el juicio político, la facultad de investigación de la Suprema Corte y, el más efectivo, el juicio de amparo.

En las últimas dos décadas nuestra Constitución ha sufrido importantes modificaciones y adiciones, se han incluido en su texto otros medios de defensa, se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y los organismos protectores de los derechos humanos en las entidades federativas y en el Distrito Federal, facultados, dentro de otras funciones, para preservar y hacer que rija el texto constitucional, el primero, mediante el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y el de revisión constitucional electoral, y los segundos, mediante el conocimiento de las quejas por violación a los derechos humanos.

No ha sido ajena a las múltiples reformas las modificaciones que ha sufrido el Poder Judicial de la Federación, se han otorgado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación nuevas atribuciones y retirando otras, se creó un órgano de administración y vigilancia para el Poder Judicial de la Federación denominado Consejo de la Judicatura Federal, e incluso se ha modificado su estructura, pero sobre todo se encaminó a nuestro Alto Tribunal para su conformación en un Tribunal Constitucional, se disminuyó el número de Ministros al designado en su origen, siendo 11 ministros los que actualmente la integran y se otorgó a la Suprema Corte la facultad para conocer en forma exclusiva de la revisión de los juicios de amparo contra la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

Pero la atribución más importante le fue conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo del proyecto de reformas que el entonces Presidente, Ernesto Zedillo, envió el 5 de diciembre de 1994 al Congreso de la Unión, en el cual proponía diversas reformas de la Constitución con el ánimo de modernizar al Poder Judicial y consolidar a la Corte en un verdadero Tribunal Constitucional, dentro de tales reformas se incluía la adición de una fracción II al

artículo 105, en el cual se incluye como gran innovación el “control abstracto” de la constitucionalidad de las leyes con la denominada “acción de inconstitucionalidad”.

El 31 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas a la Constitución, con ello el artículo 105 fue dividido en tres fracciones, con tres procedimientos de los que la Suprema Corte conocería; la primera, para regular con mayor precisión las controversias constitucionales, se incrementaron los supuestos de procedencia y se amplió el catálogo de sujetos legitimados para promoverla; la segunda, relativa a la creación de la “acción de inconstitucionalidad”; y la tercera, para conocer en vía de apelación de aquellos procesos en que la federación fuere parte.

Con la inclusión de la acción de inconstitucionalidad se facultó al 33% de los órganos parlamentarios, ya sea Cámara de Diputados o de Senadores, de las entidades federativas y Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y el C. Procurador General de la República, para denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción de una ley con la Constitución, que de encontrar cierta la contravención de la ley puede declararla nula con efectos generales dejando inexistente la norma impugnada; siendo esta vía y las controversias constitucionales los únicos medios de defensa por los cuales se puede declarar inconstitucional una norma con efectos generales.

Esta importante reforma ha necesitado ser enmendada y en muchos sectores de la doctrina y en la práctica se ha hecho notar sus limitaciones porque el número de sujetos legitimados es muy reducido. En 1996 sufrió su primera reforma la fracción II del artículo 105 constitucional, se facultó a los partidos políticos para que por medio de sus dirigencias, ya sea nacionales o locales, pudieran denunciar la contradicción de las leyes electorales con la Constitución, las cuales estaban revestidas de impunidad pues no existía vía alguna para impugnarlas.

El 14 de septiembre del año 2006 fue publicada una segunda reforma con la que la acción de inconstitucionalidad sufrió otra importante adición, se facultó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los organismos protectores de los derechos humanos en las entidades federativas y del Distrito Federal, para solicitar a la Suprema Corte la revisión de aquellas leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución, con lo que se ha ampliado considerablemente la posibilidad de que aquellas normas con carácter de inconstitucional dejen de subsistir.

De la mano con la reforma al artículo 105 constitucional fue imperativa la creación de una ley que reglamentará aquellos procedimientos con los que la Suprema Corte pudiera declarar la invalidez de una norma con efectos generales, las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, fueron

regulados por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, sin embargo, esta reglamentación ha dejado ver notorias deficiencias practicas y de técnica legislativa que deben ser corregidas.

La creación de la acción de inconstitucionalidad ha sido de suma importancia ya que ha fortalecido el sistema para la protección de la Constitución, pero estos esfuerzos han sido insuficientes, por tanto, es menester crear los mecanismos adecuados para que la acción de inconstitucionalidad cumpla su cometido en forma más eficaz y se adecue a las necesidades que la sociedad y la problemática actual requieren, puesto que la vida en sociedad y el derecho no pueden permanecer estáticos, por consiguiente, hay que evitar que las leyes sean rebasadas por los cambios y necesidades sociales, ya que gran proporción de la estabilidad de la nación depende de la legalidad de las normas jurídicas expedidas, por lo que es de vital importancia, tanto para las instituciones públicas, como para la sociedad, que los ordenamientos jurídicos secundarios no contravengan las disposiciones contenidas en la ley fundamental.

I. EL CONTROL CONSTITUCIONAL (ASPECTOS GENERALES)

1. LA CONSTITUCIÓN Y EL ESTADO DE DERECHO

Aristóteles afirma que el estado se origino en la familia. De un grupo de familias surgirá la aldea y de las aldeas el Estado-Ciudad. Lo que hace posible el estado, dice Aristóteles, es la comunidad de ideas sobre lo justo e injusto, lo bueno y lo malo.¹

Cuando las asociaciones primitivas se desligaron de creencias místicas para legitimar el poder de sus líderes, se tendió a exigir una justificación racional para el ejercicio del poder. Entonces, para regular las funciones de los gobernantes y permitir el acceso de las masas al proceso del poder, la organización de las sociedades se torno más concreta, creando algunos ordenamientos que darían un cierto orden a su estructura política.

Así, el Estado aparece al cabo de la larga evolución como un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en una institución o ente público superior, soberano y coactivo.²

La tendencia a limitar las actividades de los gobernantes ha sido propia del hombre desde hace siglos y, a fin de controlar el ejercicio desmedido del poder se volvió indispensable establecer reglas fijas, por lo que la idea de crear una ley suprema que organice la estructura funcional del Estado no es un ideal propio de la edad media, pues sin que tuvieran una Constitución formal desde el florecimiento de las culturas griega y romana, se dio origen al gobierno constitucional en su forma básica.

En Grecia se usaba el término *politeía*, para designar la forma de ser del Estado-Ciudad, es decir el fundamento del Estado, mientras de forma secundaria existían las *nomoi*, que estaban destinadas a regular la actuación de las autoridades y a prevenir las transgresiones.³

¹ Citado por ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Estructura del Estado*, Porrúa, México, 4ª edición, 2003, pp. 23-24.

² SERRÁ ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, Porrúa, México, 1990, p. 151.

³ FIX ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, 2ª edición, México, 2001, p.45.

En Roma la organización estatal se tradujo en un sistema de pesos y contrapesos encaminados a limitar el poder político mediante la *rem publicam constituere*, la que se consideraba la Constitución del Estado.⁴

Las organizaciones humanas evolucionaron a tal grado que crearon diversos estados con formas de gobierno peculiares. Sin embargo, los altos jerarcas y líderes políticos cometían grandes atropellos en contra de los miembros de la sociedad y tiraban de los hilos del poder a su libre albedrío, lo que ocasiono la inconformidad de los súbditos del Estado, concluyendo en la movilización política de los grupos oprimidos. Por tal razón, el hombre con el afán de lograr un libre desarrollo de su vida y el respeto a su persona, sus bienes e incluso a sus propias decisiones, creó medios adecuados para buscar el respeto de sus derechos por parte de los jerarcas, y con ello, la creación y el equilibrio de poderes del Estado, plasmando tales intenciones en ordenamientos jurídicos escritos.

Se considera que la primera Constitución con rasgos formales es la Carta Magna de 1215, proclamada en Inglaterra, y que representa una gran victoria de los señores feudales sobre el rey Juan Sin Tierra. Esta Carta Magna, colocó al rey bajo el control del derecho y al derecho bajo el control de los barones feudales.⁵

La mayoría de los artículos de la Carta Magna tenía que ver con específicos y, frecuentemente con viejos agravios a los barones y señores feudales más que con principios generales del derecho, ya que la usanza feudal permitía al rey hacer ciertas exacciones a sus barones y una gran serie de abusos eran perpetrados por dicho mandatario; ejemplos claros, lo eran: que en tiempos de emergencia y en algunas ocasiones especiales, como el matrimonio de la hermana mayor, el rey les podía exigir una contribución financiera, e incluso cuando un barón moría, el rey podía exigir una obligación de linaje a sus herederos; pero, si no lo había o el linaje estaba en disputa las tierras del barón podían ser confiscadas o revertidas a la corona, o, en el caso de que el heredero fuera menor de edad el rey podía asumir la tutela de sus bienes disfrutando de todas las ganancias de ellos, hasta en tanto, el heredero fuera mayor de edad, obteniendo el rey el derecho de vender la tutela sobre el heredero al mejor postor e incluso podía mercar en matrimonio a la viuda e hijas de los barones.⁶

Estos y otros abusos tan agravados por parte de la corona y sus representantes debían ser frenados y remediados, por lo que la Carta Magna Inglesa esta basada en asuntos tan particulares como estos, y sobre el mal uso de los poderes de los oficiales del rey, sin que dicho documento contuviera principios

⁴ JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*. Trad. Enrique Figueroa Alfonso. Editorial Pedagógica Iberoamericana, México, 1997, p.302.

⁵ MARGADANT, Guillermo F., *Panorama de la Historia Universal del derecho*, Porrúa, 2ª edición, México, 1988, p.182.

⁶ VALLARTA PLATA, José Guillermo, *Introducción al estudio del derecho constitucional comparado*, Porrúa, México, 1998, pp.143-144.

encaminados a otorgar al Estado ordenes estructurales, pues únicamente se buscaba enervar los ilimitados privilegios de que gozaba el sumo soberano representante de la Corona Inglesa.

De esta forma ha evolucionado el constitucionalismo a la era moderna y, el problema de la relación del Estado y la Constitución ha sido materia de diversas críticas y estudios por distintos juristas a lo largo de la historia. Para la mayoría de los tratadistas, Estado y derecho son elementos distintos que tienen una relación muy estrecha, pues para el funcionamiento del primero deben existir reglas fijas y predeterminadas que busquen el respeto de los derechos ajenos, tanto de los sujetos que forman el Estado como de las instituciones que lo estructuran, siendo la base de dicho orden la norma fundamental o Constitución.

Es indispensable hacer una breve referencia a las opiniones de algunos tratadistas para comprender el papel indiscutible de la Constitución para la plena consolidación del Estado de Derecho.

Al respecto Carl Schmitt, al referirse a la Constitución en sentido absoluto, manifiesta que, *“a todo Estado corresponde: utilidad política y ordenación social, unos ciertos principios de la unidad y ordenación; alguna instancia decisoria y competente en el caso crítico de conflictos de intereses o poderes. Esta situación de conjunto de la unidad política y de ordenación social se puede llamar Constitución. Entonces, la palabra no designa una serie de preceptos jurídicos y normas con arreglo a los cuales se rija la formación de la voluntad estatal y el ejercicio de la actividad del Estado, y a consecuencia de los cuales se establezca la ordenación, si no más bien el Estado particular y concreto. El Estado no tiene una Constitución según la que se forma y funciona la voluntad estatal, si no que el Estado es Constitución, es decir, esta unidad y ordenación. Su Constitución es su alma, su vida concreta y su existencia individual”*.⁷

Para Kelsen, el Estado *“es una multitud de hombres, que están situados en una parte rigurosamente delimitada de la superficie terrestre, bajo un poder organizado, ordenado jurídicamente”*⁸, por lo tanto, es una ordenación de la conducta humana, y su relación con los hombres cuya conducta regula en su ordenamiento, es una relación de supraordinación y subordinación, y los hombres deben ser considerados como súbditos del Estado.⁹

Las normas que forman el orden estatal, dice Kelsen, son las jurídicas, y Estado y derecho coinciden, en tanto que el Estado como orden es idéntico a la ordenación jurídica y el Estado como sujeto jurídico o persona, no es otra cosa que

⁷ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*. Versión al español de Francisco Ayala. Alianza editorial, Madrid, 1982, p.29.

⁸ KELSEN, Hans, *Teoría del Estado*. Trad. Luis Recaséns Siches. Colofón, México, 1992, p. 133.

⁹ *Idem*, p. 130.

la personificación del orden jurídico. La persona del Estado no es otra cosa que el derecho como totalidad unitaria, que tiene como una propiedad característica del poder, la soberanía, la que consiste en un orden supremo, cuya vigencia no es derivable de ningún otro orden superior. La multiplicidad de normas constituyen un orden cuando su validez o vigencia se deriva de una sola y misma norma, la cual se le designa entonces como norma fundamental y, por lo tanto, el orden estatal encuentra su último fundamento de validez o vigencia en una norma, *la Constitución*; por lo que, el Estado solo puede ser afirmado como verdaderamente soberano cuando se aceptan sus dos consecuencias inmediatas: la primera, que no hay sobre el mismo ningún otro orden jurídico, ni siquiera el derecho internacional; y en segundo, que tampoco pueden ser reconocidas otras comunidades jurídicas coordinadas a él, otros estados que también sean soberanos junto a él.¹⁰

Para Serra Rojas, *"el Estado es una parte de la sociedad humana asentada sobre un territorio jurídicamente organizado, bajo la forma de un gobierno independiente que se propone la realización de aquellos fines, que se determinan de acuerdo con sus condiciones históricas."*¹¹

La sociedad es la creadora del derecho, bajo la forma de exigencias normativas; consuetudinarias, morales y jurídicas, "donde hay sociedad hay derecho", establece. Con el derecho se estructura el aparato del Estado, como un ente real enclavado en el mundo de la cultura. El sistema de normas es el creador del orden institucional político. Este jurista no concibe en la actualidad el derecho sin el Estado y viceversa. Diferente en su esencia, Estado y derecho se enlazan estrechamente en propósitos análogos, empeñándose el derecho en formas jurídicas y políticas cada vez más perfectas para el Estado, luchando por transformar la forma de organización, empeñándose en desterrar las formas injustas, arbitrarias y tiránicas.¹²

El Estado de derecho, dice Serra Rojas, aparece como la culminación de una larga serie de arbitrariedades y abusos del poder público, eliminados o reducidos a través de las luchas sociales que a su triunfo van concretando en normas jurídicas un orden cada vez más creciente, hasta alcanzar el principio de legalidad con la subordinación del Estado a su orden jurídico primario, *su Constitución*, lo cual caracteriza al Estado por el imperio de la ley, el principio de la división de poderes, el mantenimiento del régimen de la legalidad y el reconocimiento a nivel nacional e internacional de los derechos fundamentales del hombre.¹³

¹⁰ *Idem*, pp. 138-140.

¹¹ SERRÁ ROJAS, *op. cit.*, p. 187.

¹² *Idem*, pp. 315, 316.

¹³ *Idem*, p. 330.

Según Arnaiz Amigo Aurora, *el Estado es un organismo jurídico-político, que dispone del poder político supremo o potestad delegada por el pueblo soberano y de un derecho político coactivo o coercible.*¹⁴

El Estado a través del derecho reconoce e institucionaliza los fines humanos y asociaciones. El Estado no es el resultado de esas asociaciones, ni siquiera las unifica; les da forma y vida. El propio Estado como institución política suprema, se organiza de acuerdo con los fines políticos de su comunidad y a la de los particulares. La actividad orgánica del Estado es resultante de las tres ramas políticas: fines del individuo, de la comunidad y del propio Estado.¹⁵

El Estado de derecho es, en suma, un Estado sometido a la ley, al juez, al administrador, y al decir Estado estamos mencionado la organización política de las gentes establecidas en un territorio, y la legalidad y legitimación de este Estado, así como el control jurisdiccional sobre el mismo, provienen directamente de *la Constitución* y su aplicación.¹⁶

Para nuestro máximo Tribunal, por Estado debe entenderse, *“el ente político integrado por un conjunto jurídicamente ordenado de personas, asentado en un territorio políticamente dividido y sometido a un poder soberano depositado en tres órganos, cuyas atribuciones se fundamentan en una Constitución.”*¹⁷

El constitucionalismo moderno ha afirmado que el Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, mientras que el gobierno es el conjunto de órganos estatales que ejerce las funciones en que se desarrolla el poder perteneciente a la entidad estatal, y en su acepción dinámica se revela en las funciones que se traducen en múltiples actos de autoridad.¹⁸

Manuel García Pelayo, dice, que la palabra Constitución la pensamos como una organización de los supremos poderes del Estado, como un conjunto de normas jurídicas con un determinado contenido, y quizá también con ciertas garantías formales; como algo que en su estructura y funcionamiento esta condicionado por ideales políticos, como una forma a través de la cual el poder político-social se convierte en poder estatal. El Estado, es una unidad de poder que actúa mediante el despliegue de tal poder, que para su existencia y hacerla

¹⁴ ARNAIZ AMIGO, Aurora, *op. cit.*, p. 23.

¹⁵ *Idem*, pp. 32-33.

¹⁶ *Idem*, p. 254.

¹⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El Federalismo*, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005, p.14.

¹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 16ª edición, México, 2003, p.401.

actuante se precisa una organización y esta organización de los poderes públicos es precisamente *la Constitución*.¹⁹

Para Diego Valadéz, el problema del Estado de Derecho es una de las cuestiones más relevantes de los sistemas constitucionales. Establece, que el constitucionalismo tiene como uno de sus objetivos principales el de la certidumbre de los derechos reconocidos y garantizados por la Norma Suprema; certidumbre que se traduce en que las normas aprobadas de acuerdo con la propia Constitución se aplicarán sin excepción tantas veces como se produzcan los supuestos que ellas mismas prevean, resultando contrario al Estado de Derecho, todo acto que se aleje del cumplimiento estricto de la norma.²⁰

Por lo tanto, el Estado de Derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos de poder; el ejercicio de la autoridad conforme a las disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos. La esencia del Estado de Derecho ha sido a lo largo de la historia, la racionalización del ejercicio del poder; esto es lo que permite explicar que no se altere su esencia cuando, en determinadas circunstancias, se producen episodios en los que la norma no es aplicada.²¹

El constitucionalismo, tiene dos elementos básicos, que han sido considerados por mucho tiempo como sinónimos del Estado de Derecho: la Supremacía Constitucional y la separación de funciones en el ejercicio del poder.²²

Es importante destacar para el desarrollo del presente tema, los comentarios de Ulises Schmill, quien refiere que en la estructura del Estado Federal se encuentran tres órdenes normativos diferentes, que convergen para dar orden a la estructura estatal respetando el funcionamiento de sus órganos y de los poderes que conforman el Estado, a saber:

1. El orden constitucional;
2. El orden federal o federación, que es conjunto normativo que vale sobre todo el territorio;
3. los ordenes locales o Estados (Estados miembros) que son diversos ordenes normativos que valen sobre parte de su territorio.

¹⁹ GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Manual de revistas de occidente, Madrid, 1984, p.99.

²⁰ VALADÉZ, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*, UNAM, México, 2002, p.1

²¹ *Idem*, p. 7.

²² *Idem*, p. 8.

Al respecto, Schmill aclara, que en el Estado Federal que esta compuesto de normas que poseen un ámbito territorial de vigencia diferente, hay que distinguir ante todo la Constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total, cuya validez se tiene que extender a la totalidad del ámbito de vigencia del orden estatal, a pesar de que divide la competencia entre un órgano central y varios órganos locales; en consecuencia, la Constitución del Estado federal, es simultáneamente Constitución del orden subordinado de la federación, válido sobre la totalidad del territorio y es, además, norma o complejo normativo que da las bases de las Constituciones de los Estados locales.²³

En base a los argumentos citados, podemos decir, que la garantía jurídica del Estado de Derecho surge como una respuesta al Estado absolutista, que se caracteriza por la ausencia de libertades, la concentración del poder, y la irresponsabilidad de los titulares de los órganos del poder, respuesta que el Estado establece en su Constitución misma, fijando las reglas que garanticen su efectividad, por tanto, el respeto a la *Constitución* y a los ordenes en ella establecida, es en primer término, la garantía del Estado de Derecho, cuando el Estado se aleja del cumplimiento de la Constitución se distancia de ejercer un verdadero Estado de Derecho.

Sin embargo, no perdamos de vista que para que impere en forma efectiva el tan idealizado concepto, es menester que se respeten todas las normas expedidas, incluso las secundarias, siempre que hayan sido creadas con arreglo a los procedimientos estrictos previamente establecidos, ya que las normas secundarias y los actos de autoridad tienen que regirse con arreglo a lo estipulado por el Código Supremo. Por tal razón, debemos entender que la parte medular para la consolidación del Estado de Derecho es el respeto a la Supremacía de la Constitución y a la jerarquización de las leyes.

²³ SCHMILL, Ulises, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal” en *La Defensa de la Constitución*, (Recopilación), Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 1997, pp. 24, 25.

2. LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

La idea de una norma superior no susceptible de ser contrariada por otra ha existido desde tiempos remotos; por ejemplo, Cicerón sostenía que la *nata lex*, derivaba de la naturaleza de las cosas y no podía ser contrariada por la *scripta lex*. En Grecia existió la *graphé paranomón*, acusación criminal contra ciudadanos que hubieran aprobado una ley contraria a las normas constitucionales. Los atenienses distinguieron entre *nomos* (leyes constitucionales modificables mediante procedimiento especial, y *pséfima* (decreto y leyes secundarias). Los jueces no podían resolver según la *pséfima* si contradecía a la *nomoi*.²⁴

En la Edad Media se consideraba que el derecho natural era superior al derecho positivo, por considerar al primero como derivado del derecho divino y al segundo como simplemente un derecho humano. Y durante la colonia en Inglaterra sus leyes eran superiores a las expedidas por las colonias establecidas en norte América.²⁵

Sin embargo, el antecedente más remoto de la Supremacía Constitucional plasmado en una Constitución formal mediante la cual se le otorga el carácter de Norma Suprema, es el contenido en la Ley Fundamental de los Estados Unidos de Norte América, la cual en su artículo 6°, párrafo segundo, quedó debidamente establecida, y señala:

*"Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebran bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado".*²⁶

La elaboración del texto de este artículo respondió a que el sistema de gobierno estadounidense fuera federal y a que su Constitución fuera rígida y escrita, situación que justifico que la Ley Fundamental debiera prevalecer sobre los tratados internacionales y leyes ordinarias, y que las leyes ordinarias se encuentran subordinadas a la Constitución.²⁷

²⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, Universidad Nacional Autónoma de México/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1994, p. 12.

²⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Supremacía Constitucional*, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005, pp. 30, 31.

²⁶ CONSTITUCIÓN DE ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA en http://es.wikipedia.org/wiki/constitución_de_los_Estados_Unidos_de_América.

²⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Supremacía...*, op. cit., p. 31.

En análisis al principio de Supremacía Constitucional en los Estados Unidos de Norte América, Alexis de Tocqueville, dice:

*"En los Estados Unidos, la Constitución esta sobre los legisladores como lo esta sobre los simples ciudadanos. Es la primera de las leyes y no puede ser modificada por ninguna ley, es, pues, justo que los Tribunales obedezcan a la Constitución, preferentemente a todas las leyes. Esto deriva de la esencia misma del Poder Judicial: escoger entre las disposiciones legales aquellas que lo atan más estrechamente es en cierto modo el derecho natural del magistrado."*²⁸

CONCEPTO.

El diccionario de la Real Academia Española define supremacía, como: *"grado supremo en cualquier línea, preeminencia, superioridad jerárquica"*.²⁹

Para el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, *el principio de Supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento cúspide de todo el derecho positivo del Estado, situación que lo convierte en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales.*³⁰

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el apoyo doctrinal y la jurisprudencia, afirma que *"la Supremacía Constitucional se traduce en la cualidad que tiene la Constitución de ser la norma que funda y da validez a la totalidad del ordenamiento jurídico de un país determinado."*³¹

La jurisprudencia de la Corte ha estimado que la teoría de la Supremacía Constitucional se integra por los siguientes factores: a) se exige la declaración de ella en un precepto de la Constitución; b) la Ley Fundamental de un Estado debe ser expedida por el Poder Constituyente del pueblo; c) su revisión y reformas debe realizarlas un órgano especial, con la observancia de un procedimiento peculiar, diverso del previsto para las leyes ordinarias, y, d) su respeto o reparación, en caso de infracción a sus normas, debe realizarse mediante medios especiales, como el juicio de amparo, entre otros.³²

Hans Kelsen desarrollo su teoría acerca de la gradación de las leyes, cuyos argumentos se basan en que el derecho tiene la peculiaridad que el mismo regula su propia creación, de tal modo que la producción de una norma de Derecho,

²⁸ TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 108.

²⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, Espasa, Madrid, 2001, p. 2112.

³⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional*, op. cit., p.351.

³¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Supremacía...*, op. cit., p.37.

³² *Idem*, p. 38.

constituye una situación, que esta regulada por otra norma jurídica superior; y al propio tiempo la norma inferior creada por ésta, determina a su vez el modo de creación de otra norma subordinada a ella, y todo hecho de producción de una norma representa, además con respecto a la norma superior que lo regula, un acto de ejecución de la misma. A su vez, la norma creada en este acto, será ejecutada de nuevo mediante otro hecho creador de una norma "inferior". En el curso de este proceso productor del derecho, que siempre va sucesivamente de una situación abstracta a una más concreta, se van rellenando las normas generales con un contenido cada vez más individualizado.³³

Basándonos en la teoría Kelseniana, esta seria escalonada o graduada, de producción de derecho, tiene su cúspide en la "**Constitución**" o norma fundamental, sobre la cual se basa la unidad del orden jurídico en su propia relación dinámica. Esta norma fundamental u originaria, establece un órgano primario creador del derecho, es decir, el órgano constituyente que ha de determinar la base del sistema jurídico, representa la Constitución en sentido lógico-jurídico.

La Constitución, representa el primer *jalón* positivo para la creación del derecho; un marco que recibirá por medio de las leyes, un contenido material más concreto, siendo necesario distinguir la legislación ordinaria, de la legislación constitucional como función especial. En este sentido, la Constitución, puede determinar que las modificaciones o enmiendas de la misma, y las leyes que alteren la Constitución, para que puedan llegar a ser leyes constitucionales, tengan que ser elaboradas siguiendo un procedimiento diverso del de las otras leyes, bien por que se confíe su creación a un órgano constituyente distinto del órgano legislativo ordinario, o bien por que este último tenga que llevar un procedimiento especial para llevar a cabo la reforma de los preceptos constitucionales. Además, se incluye ordinariamente bajo esta regulación constitucional formal, los llamados derechos fundamentales o de libertad, que consisten en limitar la posibilidad de realizar ciertos actos estatales que penetren en determinadas esferas de la libertad individual.

La **legislación ordinaria** representa el grado inmediato inferior al de la Constitución. Legislación significa, el establecimiento de normas jurídicas generales. Las normas generales se encuentran claramente separadas de la emisión de las normas individualizadas, cuando el pueblo o una representación del mismo participa en la legislación, es decir, cuando en la Constitución se establezca el principio fundamental, de que toda creación general del derecho (legislación) deriva del pueblo o del parlamento, mientras que el establecimiento de las normas individuales (ejecución), se reserva como una facultad del jefe de Estado.

³³ KELSEN, Hans, *Teoría del Estado*, op. cit., p. 189.

Los **Reglamentos** representan, respecto de la ley el grado inferior, y significan una cierta concreción de la misma, pues en ellos se continúa ulteriormente el proceso de creación del derecho. En las Constituciones de los Estados contemporáneos, se admite de ordinario la posibilidad excepcional, de que ciertas normas generales en determinadas circunstancias, puedan ser dictadas por un órgano distinto del que en principio y corrientemente esta encargado de hacerlo, eso es distinto del órgano propiamente legislativo. Las autoridades administrativas están facultadas por la Constitución, para dictar reglamentos, dentro de su respectiva esfera de acción, sobre la base de la ley establecida por el legislador, y en vista a la realización inmediata de la misma, los cuales suelen versar sobre puntos de procedimiento y ejecución.

La **Sentencia Judicial** es la individualización de la norma general que se vincula a una situación de hecho abstractamente determinada, lo cual hace que la norma general cumpla su verdadero sentido, para lo cual es preciso comprobar, si se da estrictamente el hecho previsto en abstracto por la norma general. Tal es el papel que cumple la Sentencia judicial, acto propio de la función jurisdiccional o poder judicial, la cual constituye un acto absolutamente constitutivo de derecho, es productora de derecho en el propio sentido de la palabra, ya que al determinar singularmente una situación concreta de hecho, a la cual se debe ligar una consecuencia jurídica específica, y la vinculación en particular de esta consecuencia a aquella situación, constituye una forma de creación de derecho.

Cuando los Tribunales aplican normas de derecho civil, vemos que entre la ley y la Sentencia, se da el **negocio jurídico**, que individualiza el primer elemento, es decir, el supuesto o hecho condicionante de la regla general. Delegadas por la ley, las partes establecen normas concretas sobre su conducta recíproca; normas que estatuyen un cierto comportamiento mutuo, y después la sentencia judicial viene a comprobar si se ha producido o no la violación de la conducta impuesta normativamente por los términos del negocio jurídico, violación que constituye el hecho al cual esta vinculado en su caso el procedimiento ejecutivo, como consecuencia jurídica del acto ilegal.³⁴

La construcción de la conocida pirámide de Kelsen es únicamente formal, ya que sólo permite explicar la validez formal de las normas jurídicas en un sistema teórico, pero nada nos dice respecto de la validez material o substancial de los ordenamientos jurídicos, pues no nos habla de la relación que deben guardar los contenidos, y es aquí donde se encuentra el verdadero problema de la Supremacía Constitucional y el orden jerárquico de los ordenamientos secundarios.

En el sistema jurídico mexicano el principio de Supremacía Constitucional se encuentra contenido en el artículo 133 Constitucional, cuyo texto vigente dispone:

³⁴ *Idem*, pp.189-197.

*“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 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”.*³⁵

El doctor Ruperto Patiño Manfer, en análisis de dicho precepto constitucional manifiesta, que la Ley Suprema de toda la Unión se integra por tres tipos de normas: la Constitución, las leyes que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma.

Comenta, que de esta definición contenida en la norma fundamental se desprende, sin lugar a dudas, que tanto las leyes del Congreso, como los tratados celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, deben emanar del texto constitucional y estar de acuerdo con la misma, respectivamente. Es decir, ambos niveles de normas jurídicas deben guardar armonía con la Constitución. A esta disposición constitucional se le ha reconocido por la doctrina en forma unánime, como *“principio de la Supremacía Constitucional”*. Es por ello que se afirma que las normas constitucionales tienen primacía frente a todo tipo de normas, incluyendo las leyes y tratados.

Esta conclusión, continua el Dr. Patiño Manfer, que a primera vista resulta obvia y hasta cierto punto simple, ha presentado en la práctica algunos problemas jurídicos de interpretación que no han quedado totalmente resueltos ni por la jurisprudencia, ni por la doctrina, a pesar de la indiscutible relevancia de los mismos. En primer lugar, habría que despejar la cuestión que se plantea en la siguiente interrogante: ¿Cuáles son las leyes del Congreso de la Unión a las que corresponde la categoría de supremas de toda la unión con que las califica la Constitución, haciéndolas participar de la misma condición y jerarquía jurídica que se reconoce a la propia norma fundamental y a los tratados?; una segunda interrogante a plantear es: ¿Que grado de armonía y congruencia deben guardar los tratados internacionales frente a la propia Constitución y frente a las leyes expedidas por el Congreso y emanadas del Pacto Federal?

Al respecto, Patiño Manfer, manifiesta que muchos autores se inclinan a responder, que las leyes del Congreso de la Unión son todas aquellas que conocemos también como leyes federales o leyes ordinarias: Es decir, todas las normas jurídicas que resulten del proceso legislativo previsto en el artículo 72 de la Constitución son leyes del Congreso de la Unión que derivan de la Constitución y, si adicionalmente guardan congruencia con la norma fundamental, entonces comparte la naturaleza y jerarquía jurídica de ser “Ley Suprema de la Unión”. Es decir, únicamente aquellas disposiciones legislativas expedidas por el Congreso

³⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

que cumplen con el requisito de validez exigido por la Constitución de congruencia y armonía con el texto constitucional comparten la condición de "Ley Suprema de toda la Unión".³⁶

El Doctor Jorge Carpizo, en sus estudios constitucionales, apoyado en los argumentos del Doctor Mario de la Cueva, señala:

Si bien todas las leyes emanadas del congreso federal son formalmente idénticas, materialmente no lo son, pues algunas de ellas son la Constitución que se desarrolla, que se extiende y que se vivifica. Y estas leyes constitucionales son a las que se refiere el artículo 133 como supremas.³⁷

El doctor Jorge Carpizo, distingue entre leyes constitucionales y derecho federal ordinario. Para él, las primeras son las que materialmente y formalmente emanan de la Constitución, en cambio las segundas sólo emanan formalmente de ellas. O sea, las leyes constitucionales son parte de la Constitución, son la Constitución misma que se amplía, que se ramifica, que crece. El derecho federal ordinario es el que deriva de la Constitución pero sin ser parte de ella, podría ser de competencia local si así lo hubiera juzgado conveniente el legislador.³⁸

Para Mario de la Cueva, según el estudio del Doctor Carpizo, el orden jurídico mexicano se clasifica en:

- I. Constitución Federal.
- II. Leyes constitucionales y tratados, y
- III. El derecho federal ordinario y el derecho local y, este último dividido según la ordenación de García Máynez.³⁹

A su vez, García Maynez divide el derecho local, en:

- a)- Constituciones locales.
- b)- Leyes ordinarias.
- C)- Leyes reglamentarias.
- d)- Leyes municipales.
- e)- Normas individualizadas.⁴⁰

La Constitución es el ordenamiento de mayor jerarquía en nuestro orden jurídico. Desde el punto de vista formal prevé los órganos, procedimientos, y contenidos que deben satisfacer la totalidad de las normas jurídicas a fin de ser

³⁶ PATIÑO MAFER, Ruperto, "Análisis al artículo 133 constitucional" en *Derecho del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados/Porrúa, México, 2000, p. 1182.

³⁷ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Porrúa/UNAM, 5ª edición, México, 1990, p. 19.

³⁸ *Idem*, p. 18

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ GARCÍA MAYNEZ, Gabriel, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1994, p.88.

válidas. Desde el punto de vista material, establece una serie de posiciones, acuerdos y arreglos entre los primeros actores políticos, y prevé un modelo político, considerado valioso y al cual se le confieren grados importantes de legitimidad.⁴¹

Por tanto, las leyes constitucionales son aquellas que afectan la unidad del estado federal, es decir, su ámbito de aplicación es tanto federal como local; como ejemplo se puede señalar la Ley de Amparo.⁴²

En cuanto a la relación jerárquica que guardan los tratados con las leyes federales, la Suprema Corte originalmente consideraba que estos ordenamientos estaban dotados de la misma jerarquía de conformidad con la tesis jurisprudencial emitida bajo el rubro "LEYES FEDERALES Y TRATADOS TIENEN LA MISMA JERARQUÍA", visible en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 60, octava época, diciembre de 1992, página 27, sin embargo, este criterio ha sido mutado en el sentido que las leyes federales y tratados internacionales han dejado de tener la misma jerarquía normativa, y ahora se asume a los tratados con superioridad en relación a las leyes federales e inmediatamente inferiores de la Constitución General, tal y como quedo sustentado por el Pleno de la Corte, mediante la siguiente tesis:

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,

⁴¹ COSSÍO VILLEGAS, José, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, Editorial Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2002, p. 81.

⁴² CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 442.

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.⁴³

Como se advierte del texto de la tesis que antecede, nuestro máximo Tribunal llegó a esta conclusión apoyado en un análisis pragmático, del que inicialmente se infiere, que no obstante que de la lectura somera del texto del artículo 133 se advierte que se concede la calidad de Ley Suprema a la Constitución, los tratados internacionales y las leyes federales, resulta evidente que sólo la Constitución es la Ley Suprema, ya que los tratados y las leyes federales emanan de la Constitución Federal misma y no tiene orígenes propios, si no que se encuentran subordinados al texto original que les da fundamento. Asimismo, se le otorga a los tratados internacionales mayor jerarquía que las leyes federales poniéndolos en segundo grado inferior después de la Constitución, en razón de que estos compromisos son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional, ya que el Código Supremo faculta al Presidente de la República en calidad de jefe de Estado para su celebración 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, aunado a que no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, si no por mandato expreso pueden obligar al Estado mexicano.

Ahora bien, pasando al siguiente nivel de gradación en el derecho mexicano, y una vez visto que se considera a los tratados internacionales como los de segundo grado inferior después de la Constitución Federal, llegó el momento de

⁴³ Tesis P. LXXVII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Noviembre de 1999, p. 46, CD-ROM 1, IUS 2003.

referirnos a las llamadas *leyes constitucionales*, las cuales alcanzan el siguiente nivel escalonado, siendo que adquieren el nivel de leyes constitucionales aquellas que emanan de la Constitución misma, que son consideradas una extensión de los ordenamientos fundamentales que necesariamente deben ser regulados a mayor profundidad, ordenamientos como lo son leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales, siendo el ejemplo más vivo la Ley de Amparo que es reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, sin embargo, cabe diferenciar dichos ordenamientos de las leyes que teniendo el carácter Federal, no regulan ni reglamentan preceptos constitucionales, si no que forman parte de la legislación ordinaria, como es el caso del Código de Comercio. En este sentido se pronuncio la Tercera Sala de la Suprema Corte de la Nación, en la tesis titulada:

EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO. SUPREMACIA DE LA LEY DE AMPARO. El artículo 3007 del Código Civil vigente en el Estado de México hasta mil novecientos cincuenta y seis, correspondiente al 2861 del que rige en la actualidad, establece que los actos o contratos que se otorguen o celebren por personas que en el registro aparezcan con derecho a ello, no se invalidarán en cuanto a tercero de buena fe, una vez inscritos, aunque después se anule o resuelva el derecho del otorgante en virtud de título anterior no inscrito o de causas que resulten claramente del mismo registro, y que lo dispuesto en este artículo no se aplica a los contratos gratuitos. Este precepto, que protege los derechos de los terceros adquirentes que demuestren haber adquirido de buena fe algún bien a título oneroso, de persona que según el registro pueda transmitírsele y que hayan inscrito el título correspondiente, no puede prevalecer frente al artículo 80 de la Ley de Amparo, el cual previene que la sentencia que concede la protección federal tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; las leyes tienen un orden jerárquico establecido por la Constitución, de la que derivan su validez normativa. En efecto, el artículo 133 de la Carta Fundamental, previene que dicha Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados legalmente celebrados, serán la Ley Suprema de toda la Unión, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. En tal virtud, después de la Constitución deben considerarse como superiores las leyes reglamentarias de preceptos constitucionales, como es la Ley de Amparo, la Ley del Trabajo, y otras. Existen también leyes federales emanadas del Congreso de la Unión, como son el Código Civil y el Código de Comercio, que se consideran como leyes ordinarias del orden común e inferiores a las anteriores. Y en los Estados de la Unión se encuentran la Constitución y las leyes locales, que por disposición constitucional deben estar subordinadas a las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En tal virtud, en nuestro derecho tiene preponderancia la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 constitucionales, sobre las disposiciones de los Códigos Civiles del Distrito Federal y de los Estados, y por ello debe observarse en el caso del artículo 80 de dicha ley, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en el Código Civil del Estado de México. Cabe advertir también, que de aceptar la tesis contraria, las ejecutorias de este Alto Tribunal correrían el riesgo de quedar incumplidas, pues para ello, bastaría que el perdidoso enajenara a un tercero registral y éste a otros más, que se ostentarían como

propietarios de buena fe, arrojando sobre el que obtuvo la protección federal, la obligación de probar su mala fe, lo cual sería casi imposible en un número crecido de transmisiones. En consecuencia, las sentencias de amparo dictadas por esta Suprema Corte deben ejecutarse aun contra terceros registrales adquirentes de buena fe.⁴⁴

Pero no obstante el pronunciamiento en este sentido, las problemáticas que enfrenta el principio de Supremacía Constitucional en el sistema jurídico mexicano, son más complejas que la simple relación escalonada de ordenamientos en función de su regulación, puesto que en esta regulación para que exista relación jerárquica entre un ordenamiento con carácter de ley constitucional y una ley federal ordinaria, debe ser derivada de cierta dependencia por razón de la materia que regula, en el entendido que la relación de subordinación que puede existir entre dos cuerpos normativos resulta de la posibilidad de creación con que cuente cada uno de ellos, así, la norma que prevé y determina en sus disposiciones la creación de otra, es superior a esta última; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera, por tanto, el hecho de que una ley sea reglamentaria de un precepto constitucional no le otorga superioridad frente a un ordenamiento que regula una materia específica de naturaleza ordinaria, lo cual sería aparentemente obvio, pero dicha regla no es de carácter general, si no más bien por un orden de exclusión, ya que existe como condicionante para que tal principio sea aplicado, que exista relación material entre un ordenamiento y otro, pues de lo contrario al no cumplir con este requisito de dependencia los ordenamientos jurídicos son considerados en el mismo nivel, y difícilmente es acreditada una relación de supremacía, tal y como lo establece el siguiente criterio judicial:

LEYES, PRINCIPIO DE JERARQUIA NORMATIVA (DE LAS), ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL. No es correcta la apreciación de que una ley reglamentaria de algún precepto constitucional, como lo es la Ley del Seguro Social, sea, por naturaleza propia, jerárquicamente superior a otros ordenamientos generales, como también lo son las leyes orgánicas, las leyes ordinarias o códigos de materias específicas, y para demostrar lo ineficaz de tales argumentaciones, es conveniente precisar que la relación de subordinación que puede existir entre dos cuerpos normativos generales resulta, como consecuencia lógica, de la posibilidad de creación con que cuente cada uno de ellos, así, la norma que prevé y determina en sus disposiciones la creación de otra, es superior a esta última; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera. El orden jurídico, especialmente aquél cuya personificación constituye el Estado, no es, por tanto, una dispersión de ordenamientos anárquicamente subordinados entre sí, y a gusto de los gobernantes, sino que es indudablemente, una verdadera jerarquía que se integra con base en diversos niveles. La unidad de esas normas hállase constituida por el hecho de que la creación de las de grado más bajo, se encuentra determinada por otras de nivel superior, cuya creación es prevista a su vez, por otra todavía más alta, hasta llegar a

⁴⁴ Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Instancia Tercera Sala, Tomo Cuarta Parte, XXVIII, p. 211, CD-ROM 1, IUS 2003.

la norma primaria o fundamental que representa, siempre, la suprema razón de validez de todo orden jurídico. Las normas generales creadas por órganos legislativos constituidos, representan un nivel inmediatamente inferior al de la Constitución de la República en el orden jerárquico del derecho. Esa es precisamente la intención del constituyente manifiestamente expresada en el texto del artículo 133 constitucional, al señalar específicamente la frase "...las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella..." así, tales ordenamientos guardan, frente a la misma, una distancia de subordinación natural, lo cual no acontece como regla general, entre las distintas especies de leyes creadas por el Congreso de la Unión pues para que eso existiera sería menester, como sucede en el caso de la norma fundamental, que una ley secundaria determinara en su articulado, la creación de otro ordenamiento, cualquiera que sea su denominación (ley orgánica, ley ordinaria, ley reglamentaria o código), para estar entonces en la posibilidad de hablar de una verdadera relación jerárquica de superior a inferior entre dos distintos tipos de cuerpos normativos generales, situación que no acontece en el caso de la ley del Seguro Social que no contiene, en sus disposiciones, previsión expresa respecto de la creación de la Ley Aduanera, razón por la cual, sin importar que una sea ley reglamentaria y otra ley ordinaria no existe condición alguna de subordinación que las relacione, guardando entera independencia entre sí, y compartiendo su mismo nivel jerárquico, respecto del orden normativo del que han emanado. En otras palabras, en observancia del principio instituido por el constituyente en el texto del artículo 133 de la Carta Magna, y toda vez que no ha sido la Ley del Seguro Social la razón de creación, ni tampoco dispuso el origen de la Ley Aduanera, su igualdad jerárquica es evidente, sin ser posible, válidamente hablando, pretender subordinar una a la otra por el solo acontecimiento de que la primera, Ley del Seguro Social, reglamente específicamente una fracción del apartado A del artículo 123 constitucional, y la otra sólo regula una determinada materia, como lo es en el caso, la Ley Aduanera.⁴⁵

Por lo que se refiere a la legislación federal ordinaria y local, la jurisprudencia ha establecido que no existe relación jerárquica entre dichos ordenamientos, y para el caso de una contradicción, la solución a tal conflicto de competencia de leyes es en atención al órgano competente para expedir la ley, de acuerdo con el sistema de competencias que establece el artículo 124, es decir, si no es facultad expresa a los funcionarios federales se entiende reservado al Estado, así lo resolvió la tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis:

LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION. EI artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia

⁴⁵ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo I, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1988, p. 394. CD-ROM 1, IUS 2003.

Constitución: el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.⁴⁶

La primera Sala del Tribunal de la Nación, respecto del principio de Supremacía Constitucional ha realizado el análisis interpretativo del artículo 133 Constitucional, y en tal sentido estatuye, que no obstante de estar constituido el Estado mexicano con un régimen federal, en el que se constituyen Estados libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, siempre y cuando no se disponga sobre situación alguna que vulnere el pacto federal, ya que según los principios de la ley fundamental, los Estados deben sujetar su gobierno en unión con la Federación, por lo que las constituciones locales deben respetar lo que dispone el Código Supremo de la Federación, así como las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados aún cuando sus preceptos sea afines a lo dispuesto por la Constitución de la Entidad, en consecuencia debe prevalecer lo estipulado por la Norma Suprema, y en este sentido se pronuncio la Suprema Corte, en la siguiente tesis, que establece:

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE. En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.⁴⁷

⁴⁶ Tesis: 3a./J. 10/91, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tercera Sala, Tomo VII, Marzo de 1991, p. 56. CD-ROM IUS 2003.

⁴⁷ Tesis: 1a. XVI/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala, Novena Época, Tomo XIII, Marzo de 2001, p.113, CD-ROM 1, IUS 2003.

De conformidad con el artículo 133 constitucional y su interpretación, la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, sin perder de vista lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución, que otorga libertad y soberanía a los Estados que constituyen la República, sin embargo, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones.

No podemos pasar de largo este tema, sin mencionar, que el principio de Supremacía Constitucional se desprende, además, de otros preceptos constitucionales, como son los artículos 15, 40, 41, primer párrafo, y 128 de la Constitución Federal, que respectivamente disponen:

Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país en donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y ciudadano.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

El principio en estudio se establece expresamente en el artículo 133; sin embargo, la hegemonía de la Constitución sobre los convenios y tratados internacionales, se manifiesta en el diverso artículo 15. A su vez, los artículos 40 y 41 disponen, respectivamente, que la forma de Estado y de gobierno se adecuan a los principios de la ley fundamental, y que las Constituciones locales no contravengan las estipulaciones de la federal. Por su parte, el artículo 128 exige

que todo funcionario sin excepción alguna, proteste guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen antes de tomar posesión de su cargo.

El principio de Supremacía Constitucional, tiene como una de sus funciones primordiales la de otorgarle a la Constitución General la calidad de Norma Suprema del Estado mexicano, así como encomendar al Congreso de la Unión la aprobación de los tratados internacionales, asegurando la congruencia y armonía frente a las leyes federales, constitucionales y ordinarias expedidas por el propio órgano legislativo, que es a quien la Constitución mexicana le encomienda la elaboración de las leyes, y en este sentido, estas leyes deben respetar el orden escalonado, de conformidad con los criterios aplicables, situación que debe hacerse extensiva al derecho local de los Estados; sin embargo, debemos entender que es un problema complejo el respetar en forma nítida dicho orden jerárquico, por tal razón, fue indispensable que la Constitución estableciera formas y métodos adecuados que garantizan su efectividad y vigencia.

3. CONCEPTO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Una vez expuesto el principio de Supremacía Constitucional, es imperativo mencionar que para que este principio se haga efectivo y se garantice la jerarquía de las leyes de nuestro sistema jurídico, se requiere la regulación de medios de defensa idóneos, cuya tutela tenga por objeto anular o invalidar las normas jurídicas expedidas que contravengan lo dispuesto en nuestra Constitución, por tanto, debemos detenernos a hacer referencia de lo que es el llamado Control Constitucional o Defensa de la Constitución.

Para el jurista Eduardo Baltasar Robles es inexacto aplicar el término de control constitucional ya que tal denominación implica que el objeto de control es la propia Constitución, entendiéndola a ésta como el elemento originario y fundamental del sistema que, por ello, no puede ser sujeta de control en sí misma. Por tal razón, es preferible la denominación de control de constitucionalidad, entendiéndola que el objeto del control es tanto la conducta de los sujetos de derecho dentro del sistema fundado en la Constitución, como los efectos de esa conducta; así, la idea del control puede abarcar la totalidad del sistema a través de los actos de aplicación del texto constitucional, que se desenvuelven desde las leyes ordinarias y tratados internacionales, hasta las normas individualizadas.

Dicho autor define a los medios de control de constitucionalidad como *“todas aquellas instituciones y formas de actuación que permiten asegurar de una forma y otra que los sujetos de derecho de un sistema jurídico determinado ajusten su conducta a los principios, límites y disposiciones constitucionales”*.⁴⁸

Según Fix-Zamudio, 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 en un doble sentido, desde el punto de vista de la Constitución formal a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde el punto de vista de la Constitución real, su transformación de acuerdo con las normas pragmáticas de la propia Carta Fundamental. En esta dirección, la verdadera defensa constitucional es la que puede lograr la aproximación entre estos dos sectores, que en ocasiones pueden encontrarse muy distanciados.⁴⁹

Para este jurista, la defensa de la Constitución, aún desde la apreciación formal, tiene por objeto, no sólo el mantenimiento de las normas fundamentales, si

⁴⁸ BALTASAR ROBLES, Germán Eduardo, *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, Ángel Editor, México, 2003, pp. 30, 31

⁴⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al estudio...*, op. cit., p.16.

no también su evolución y su compenetración con la realidad política. El Concepto genérico de defensa constitucional, puede escindirse en dos categorías fundamentales, la primera que se puede denominar de manera convencional como *protección de la Constitución* y la segunda comprende las llamadas *garantías constitucionales*; siendo la primer categoría integrada por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia carta fundamental, tanto por lo que respecta a sus atribuciones, como también y de manera esencial, en cuanto al respeto de los derechos humanos de los gobernados, es decir, con estos instrumentos se pretende lograr el funcionamiento armónico, equilibrado y permanente de poderes públicos, y en general, de todo órgano de autoridad; la segunda categoría esta formada por las llamadas garantías constitucionales, no entendidas estas como los derechos de la persona humana, si no, como los medios jurídicos de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional, cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los órganos del poder, a pesar de los instrumentos protectores que se mencionan en primer término, los cuales pueden ser insuficientes en determinada hipótesis para lograr el respeto y cumplimiento de las disposiciones constitucionales.⁵⁰

Alberto del Castillo del Valle define por medio de *control constitucional*, al proceso o procedimiento previsto en la Constitución (aún cuando regulado en una ley secundaria), por virtud del cual un órgano de gobierno del Estado estudia un acto de autoridad para que, haga una declaratoria sobre la constitucionalidad de ese acto y para el caso de declarar que ese acto es contraventor del texto de la Ley Suprema, el mismo quede anulado o invalidado, restituyéndose el orden constitucional respectivo.

Señala este autor, que, el Control Constitucional es la tarea que corre a cargo del gobierno del Estado, consistente en invalidar o anular los actos de entes públicos que sean contraventores de la Constitución, a fin de mantener vigente el texto constitucional y hacer imperante el principio de Supremacía Constitucional.

En dicho orden de ideas, dice Castillo del Valle, que *la Defensa de la Constitución, es una función que solamente le compete al gobierno del Estado, sin que los particulares o gobernados tengamos la posibilidad de enderezar los procedimientos tendientes a anular actos de autoridad; lo más que podemos hacer, es iniciar un proceso o procedimiento de control constitucional, haciendo entrar en movimiento al órgano competente para conocer de esa materia.*⁵¹

⁵⁰ *Idem*, p. 18.

⁵¹ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Defensa jurídica de la Constitución en México (Derecho Procesal Constitucional)*, Educación Comurah, A. C., 3ª edición, México 2004, p. 57-58.

Para la Suprema Corte, se deben establecer en el texto mismo del Código Supremo cuales son los medios destinados a defender su supremacía y la vigencia del texto contenido en sus normas; cuya definición establece, que, *"la defensa de la Constitución puede conceptuarse como el conjunto de instrumentos de carácter procesal, cuyo fin consiste en salvaguardar el contenido, los alcances y la evolución de la Ley de Leyes. Tales instrumentos son de variados tipos y normalmente lo resuelven instancias jurisdiccionales, entre las que figuran los Tribunales Constitucionales."*

Al respecto, nuestro máximo Tribunal ha establecido que la necesidad de que los principios constitucionales se mantengan garantizando que su efectividad se manifieste de forma evidente, se funda en la realidad misma, en el sentido de que la vida en sociedad, necesariamente regulada por el derecho, no permanece estancada, ajena a cualquier dualismo. Los vertiginosos cambios que sufre el orden sociopolítico demandan que la Constitución pueda exponer su grado de vigencia y efectividad que impida considerarla letra muerta, lo cual concluye en una Ley Fundamental que deja de ser el sustento de los poderes constituidos para regular a una sociedad determinada, por tal razón, es indispensable que las propias constituciones indiquen cuales son los medios procesales destinados a defenderla.⁵²

Para que los procedimientos de defensa constitucional tengan una verdadera y efectiva aplicación es necesario que encuentren su fundamento en el Código Político, pues, por considerarse sus normas de la más alta jerarquía por principio de Supremacía, esto conlleva que sólo en estas mismas normas de igual jerarquía, mediante la voluntad soberana manifestada por el Constituyente o por el Poder Revisor de la Constitución, pueda establecerse la existencia de los referidos medios, tal y como lo ha establecido nuestro máximo Tribunal, al tenor de la siguiente tesis:

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO EN UN ORDENAMIENTO INFERIOR. En virtud de que el ejercicio de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de los medios de control de la constitucionalidad, tiene por efecto que ese órgano fije el alcance de las normas supremas, que expresan la soberanía popular, debe considerarse que la jerarquía de las bases contenidas en ese Magno Ordenamiento conlleva el que sólo en ellas, mediante la voluntad soberana manifestada por el Constituyente o por el Poder Revisor de la Constitución, pueda establecerse la existencia de los referidos medios; ello sin menoscabo de que el legislador ordinario desarrolle y pormenore las reglas que precisen su procedencia, sustanciación y resolución. La anterior

⁵² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Los Tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, pp. 19-20

conclusión se corrobora por lo dispuesto en los diversos preceptos constitucionales que, en términos de lo previsto en el artículo 94 de la propia Constitución General de la República, determinan las bases que rigen la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en los que al precisarse los asuntos de su conocimiento, en ningún momento se delega al legislador ordinario la posibilidad de crear diversos medios de control de la constitucionalidad a cargo de aquélla.⁵³

El Jurista Ulises Schmill coincide en este sentido; manifiesta que el Control de la Constitucionalidad es una función jurídica que debe ser adscrita al orden constitucional y no a alguno de los ordenes inmediatamente subordinados a la Constitución, siendo materia de control de la constitucionalidad, todas las normas y actos, tanto de la federación como de lo Estados locales. Control que se lleva a cabo por un conjunto de órganos especialmente determinados, que constituyen al Poder Judicial de la Federación. Si casi la totalidad de las normas y actos, tanto de la federación como de los Estados locales, esta sometido a ese control, es claro que dicho control solo puede ser adscrito a un orden superior a los dos mencionados, al orden Constitucional, pues si fuera una función subordinada a la federación, como orden subordinado a la Constitución, estaríamos dándole a sus órganos funciones de superioridad sobre los ordenes locales fracturando el sistema federal. El control de la constitucionalidad es una función constitucional derivada directamente de las normas constitucionales y su materia son la totalidad de las normas federales y locales, por tanto, un órgano determinado pertenece al orden que lo establece como tal y que tiene encomendada la función de aplicar las normas de ese orden. En tal consideración, el Poder Judicial de la Federación es tanto órgano de orden constitucional como órgano del orden subordinado a la Federación, pues cuando es tribunal de amparo o ejercita alguna de las facultades consignadas en el artículo 105 constitucional, es un órgano directo del orden constitucional.⁵⁴

Resulta obvio, que el hecho de que el texto constitucional establezca que el mismo constituye la Ley Suprema y que de ahí se interprete que todas las demás normas de sistema derivan de la Constitución y deben ajustarse a dichos principios, no es suficiente para que dicha efectividad se cumpla, pues debe tenerse presente que la aplicación de los principios constitucionales al igual que las demás normas, corre a cargo de los órganos del Estado, y por tanto, de los seres humanos, lo que conlleva a que al momento de realizar los actos concretos para la aplicación del orden constitucional e incluso al elaborar los ordenamientos secundarios, es necesario que se establezca un sistema que garantice el control de la constitucionalidad de los actos de la autoridad, así como del orden de las leyes secundarias, por ende, los medios de control deben cumplir en todos los aspectos

⁵³ Tesis: P./J. 155/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, p.843, CD-ROM 1, IUS 2003.

⁵⁴ SCHMILL, Ulises, *op. cit.*, p. 26

de aplicación a la vida jurídica nacional, a fin de que se garantice una efectiva protección de nuestra Carta Magna.

4. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y DE LA LEGALIDAD

Es preciso para la comprensión del presente trabajo referirnos en forma clara a conceptos tales como la legalidad y constitucionalidad, a fin de diferenciar los alcances de dichas actividades jurisdiccionales, puesto que las autoridades encargadas de velar por el control de la constitucionalidad de las leyes tienen funciones duales, pues se encuentran facultados, tanto para dirimir controversias en función de la legalidad como en materia de control de la constitucionalidad, ya que, como se ha mencionado en el capítulo precedente, el Poder Judicial de la Federación, es tanto órgano de orden constitucional al velar por la protección de la norma fundamental, y como órgano subordinado a la federación encargado de velar por los principios de legalidad al dirimir controversias suscitadas entre particulares.

Es importante destacar las aportaciones de Ulises Schmill, relativas a la relación de concordancia entre normas inferiores y superiores de un orden jurídico. Al respecto establece, que una norma inferior puede concordar con la superior por que fue creada siguiendo el procedimiento establecido por ella por el órgano competente y porque tiene un contenido que no contradice los que determina la Norma Superior. La concordancia con la norma puede tener carácter formal o material. Cuando esta relación de concordancia puede ser establecida entre dos normas o conjuntos de normas, se dice que la norma o normas inferiores son regulares. La regularidad es la relación de concordancia entre normas o conjuntos normativos de diverso grado jerárquico. Por tanto, establece:

*“Si la norma superior que se tiene en consideración para medir la regularidad de un norma inferior es la norma general de la ley, se habla de “legalidad” o “ilegalidad”, si es la Constitución se habla de “constitucionalidad” o “inconstitucionalidad”.*⁵⁵

Alberto del Castillo del Valle señala, *“que la constitucionalidad y la legalidad, son dos características que deben reunir los actos de autoridad y de gobierno, consistiendo la primera en la necesidad de que el acto este apegado a los mandatos constitucionales, en tanto que la segunda exige que se respete la ley secundaria”.*

El principio de constitucionalidad rige en relación a todas las autoridades (incluyendo legislativas), en tanto que el segundo impera preferentemente por lo que hace a las autoridades ejecutivas, judiciales, electorales y de educación superior, aún cuando en el caso que el Congreso desarrolle una tarea de índole

⁵⁵ SCHMILL, Ulises, *op. cit.*, p. 29.

⁵⁵ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *op. cit.*, p.57.

diversa a la legislativa (por ejemplo substanciar un juicio de desafuero), deberá apegar sus actos a los mandatos de la ley respectiva, estando obligada a respetar el principio de legalidad.

Dice Castillo del Valle, que la violación de ambos principios da lugar a que se promuevan medios de impugnación, procediendo los de control constitucional en forma primaria para exigir el respeto a la Carta Magna, aún cuando por virtud del principio de fundamentación constitucional que rige sobre todos los actos de autoridad (y de gobierno)(que exige que todos los actos estén apegados a los lineamientos de la propia norma máxima del país), procede la promoción de estos medios cuando el acto contraviene la legalidad; ésta, a su vez, se impone a través de recursos ordinarios y medios de defensa legales.⁵⁶

Al plantear la cuestión de la legalidad de normas inferiores y de los actos de la autoridad que deben ser ajustados a los lineamientos establecidos en los ordenamientos secundarios, el Doctor Miguel Covián Andrade, establece: *“Cualquier persona que considere que una norma inferior a la ley le ha sido aplicada en su perjuicio, o en el desahogo de una controversia no se han respetado las leyes procesales, o que, en fin, la aplicación de una ley no corresponde a la causa que se ventila, puede demandar ante el tribunal competente la anulación de la resolución que lo afecta por ser ilegal. En otros términos, puede plantear una cuestión que en los casos descritos sería típica de legalidad”*.

Establece, que cuando se plantea una cuestión de legalidad estamos ante una forma de control normativo cuya finalidad es la de preservar el principio general del derecho de que una norma inferior no puede transgredir a una norma superior en la jerarquía del orden jurídico, tratándose de medios de control que no pueden juzgar sobre el contenido de la ley ni sobre su conformidad con la Constitución, por tanto, el problema de control de legalidad se da en virtud de la conformidad de las normas jurídicas inferiores con la ley y la cuestión de constitucionalidad se plantea en el plano de la correspondencia entre la Constitución y la ley ordinaria que le está subordinada.⁵⁷

Cabe advertir, que en sistema jurídico mexicano, como se ha mencionado, existen órganos jurisdiccionales encargados de ventilar controversias que se suscitan derivadas de cuestiones de orden de control de constitucionalidad como de legalidad, por tal motivo, en nuestro país hay tribunales que resuelven cuestiones constitucionales y de legalidad, como ejemplo más claro tenemos el juicio de amparo el cual se plantea una cuestión de control de constitucionalidad

⁵⁶ *Idem*, p. 57.

⁵⁷ COVIÁN ANDRADE Miguel, *El Control de la Constitucionalidad de las Leyes en el Derecho Comparado*, Centro de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., México, 2001, pp. 49, 50.

cuando es un amparo contra leyes o una cuestión de control de legalidad, cuando como acto reclamado se funda en la violación de la autoridad al principio de legalidad contenido, generalmente en los artículos 14 y 16 de nuestro máximo ordenamiento, por tanto, podemos distinguir al control de legalidad, como el medio por el cual se hace efectiva la conformidad de las normas jurídicas inferiores, y el control de constitucionalidad, a su vez, prevé que estas normas inferiores se ajusten a los principios establecidos en la Constitución. .

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

1. EL DERECHO ANGLOSAJÓN

El control de la constitucionalidad de las leyes tiene su antecedente más remoto en Inglaterra, mediante la figura jurídica denominada *judicial review*, llamada por el doctor Lucio Cabrera Acevedo como *revisión judicial de las leyes*, para quien el origen de dicha figura deriva de diversos factores históricos, tanto doctrinales como de practica judicial.⁵⁸

El jurista norteamericano Dowling estima que dicho origen se derivo de dos factores fundamentales: el primero, deviene principalmente, de la practica de expresar cuestiones legales importantes en textos, sobre todo tratándose de documentos constitucionales escritos y, el segundo, que los tribunales interpreten estos documentos en base en conceptos tales como “derecho fundamental”, “derechos naturales” o “un gobierno que actúa con base en que sus ordenes no pueden ser ilimitadas.”⁵⁹

Según Dowling, el origen de la *judicial review*, se remonta a la conquista normanda en Inglaterra a partir de 1485, cuando los condados (boroughs) semejantes a los municipios, tenían cartas que otorgaban “libertades y franquicias”, o sea, creaban derechos. Estas cartas, que naturalmente estaban escritas, eran Constituciones locales que creaban derechos fundamentales. Pero fue esencial que existiese un Poder Judicial independiente con dignidad frente a otros órganos de gobierno, lo que en Inglaterra no se consideró en principio, pues el Poder Judicial fue una institución que pertenecía a la corona, por lo que los jueces eran empleados del Rey, pero de algún modo independiente de él. Entonces, principió la distinción entre documentos legales escritos que eran fundamentales, con una validez obligatoria superior a otras leyes inferiores, ya fuesen hechos por jueces o por órganos legislativos, siendo importante destacar, que en esta etapa de la Edad Media, los documentos legales fundamentales estaban inspirados en el derecho natural, que se consideraba derecho divino, no hecho por los jueces sino simplemente descubierto, y por ello eran superiores al derecho positivo, que era simplemente un derecho humano. Por tanto, las leyes y el derecho positivo que contrariaran el derecho divino y al derecho natural no debían ser obedecidos, por ejemplo, las cargas impuestas injustamente a la

⁵⁸ CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El Constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2005, p. 13.

⁵⁹ Citado por CABRERA ACEVEDO, Lucio, *Ibid.*

comunidad no debían ser obedecidos por violar el derecho natural. De tal suerte, que paulatinamente fue concebido en el sistema del common law que una ley positiva era inferior al derecho natural y un juez podía declararla nula, y de la misma manera, una Constitución escrita fue considerada superior a las leyes ordinarias, las que podían ser anuladas por un juez si estimaba que la violaba.⁶⁰

A lo largo de la Edad Media inglesa hubo dos tendencias importantes: el desarrollo de cartas o leyes fundamentales que limitaban el poder del Rey y la creación de instituciones como el Parlamento, que limitaron a la monarquía. Desde el siglo XVI el Parlamento se separó de la Curia Regis y el Rey no pudo imponer impuestos sin su consentimiento, por estar integrado por señores feudales, por tanto, pronto surgieron controversias y contradicciones entre las leyes del parlamento y las ordenanzas del Rey, sin embargo, el derecho creado por el Parlamento poco a poco fue fortaleciéndose, haciéndose superior, convirtiéndose en un órgano superior del gobierno.⁶¹

Todavía durante el Renacimiento, se entabla la lucha entre los tribunales y el Rey, en las que las victorias de Sir Edward Coke fueron fundamentales, ya que gracias a ello se desarrolló en este país la teoría de la existencia de ciertos derechos ante los cuales inclusive la Corona tuviera que inclinarse, y que fueron colocados bajo la protección de los jueces. En 1606 el Rey Jacobo I había nombrado a Coke jefe del *Cour of Common Pleas*, nombramiento del cual el Rey se arrepintió frecuentemente, en virtud de la enérgica lucha sostenida por Coke por proteger las prerrogativas del Poder Judicial frente a la corona.⁶²

La tradición jurídica inglesa de la que fue teórico Sir Edward Coke, era en el sentido de que la ley no fuese creada, si no solamente certificada o declarada por la voluntad del Soberano. La *common Law*, en suma, ley fundamental y prevaleciente respecto a la *statutory law*, podía ser completada por el legislador, pero no ser violada por él: de donde el derecho estaba sustraído, en gran parte, a las intervenciones del legislador, sobre la base de esta tradición se fundó precisamente, la doctrina de Coke, sobre la autoridad del Juez como arbitro entre el rey y la nación, doctrina precisada por él, especialmente con ocasión de su lucha contra James I. Stuart. Contra el rey, que afirmaba estar dotado de razón al igual que los jueces, sus "delegados", y consecuentemente pretendía poder ejercitar el poder judicial, Coke respondía que *"solamente los jueces podían ejercitar aquel poder, estando adoctrinados en la difícil ciencia del derecho, el cual requiere de un largo estudio y de experiencia, antes de decir que se tiene conocimiento del mismo"*.⁶³

⁶⁰ *Idem*, p. 14.

⁶¹ *Idem*, p.15.

⁶² MARGDANT, Guillermo F., *op. cit.*, p. 237.

⁶³ CAPPELLETI, Mauro, *La justicia constitucional* (Estudios de derecho comparado), UNAM/ Facultad de derecho, México, 1987, p.54.

La Sentencia de Edward Coke en 1610, en el caso del Dr. Bonham, en contra del parlamento, expresaba "...aparece en nuestros libros que en muchos casos el *common law* puede controlar las leyes del parlamento y algunas veces decidir que son completamente nulas: cuando un acto del parlamento es contrario al *common right* y la razón, repugnante o imposible de realizarse, el *common law* puede controlarlo y declararlo un acto nulo".⁶⁴

En Inglaterra la idea de Coke prevaleció por largo tiempo, pero no logro materializarse de modo permanente, si no que fue trastornada por la revolución de 1688 proclamando entonces la doctrina contraria, aún válida en aquel país, al considerar que las leyes del parlamento eran superiores.

Sin embargo, este jurista Inglés heredo otras grandes aportaciones de notable importancia para el control de la constitucionalidad; cuando despedido de su cargo como Jefe de la Justicia Real lucho por consolidar la división de poderes, como miembro del parlamento se pronuncio por la independendencia del poder representativo, gracias a él, es el desarrollo del *habeas corpus*, institución por la cual originalmente se lograba sustraer a ciertos casos penales a la justicia feudal, que llegaba a ser en aquel tiempo una protección eficaz del individuo frente a la corona, por tal motivo se considera que el derecho del Poder Judicial de controlar la legislación corresponde a las sagradas tradiciones del *common law*. Pero la idea de Coke no se perdió, si no que fue tomado por el constituyente de Filadelfia para su adopción en el sistema jurídico estadounidense.⁶⁵

Varios documentos básicos, producto de la revolución que hubo durante la época de los Estuardo, eran considerados como la Constitución escrita de Inglaterra, fueron por ejemplo, la Petición de derechos (*Petition of Rights*), la "Ley sobre Derechos" (*Bill of Rights*), y el "Instrumento de Gobierno" de 1653 (*The Instrument of Government*), estos documentos fueron de notable influencia en sus colonias, pues en el siglo XVII fue la época en que fluyó más la migración a Norteamérica con las ideas puritanas de los que hicieron la Revolución. Pero en el caso de Calvin de 1608 se estableció que las colonias debían ser consideradas como países conquistados y dominios de la corona, y así, los ingleses que habían escapado del absolutismo de los Estuardo continuaban teniendo el mismo problema en Norteamérica en el siglo XVII.⁶⁶

Según la ley inglesa toda corporación, fuese ésta una compañía comercial privada o una municipalidad, podía hacer solamente aquellas cosas que le autorizaba su carta o Constitución propia, de ahí deriva la importante consecuencia de que los reglamentos que van más allá de la autoridad a esta corporación

⁶⁴ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2003, p. 20.

⁶⁵ FLORIS MARGDANT Guillermo, *op. cit.*, p. 239.

⁶⁶ CABRERA ACEVEDO, Lucio, *op. cit.*, p. 16.

concedida son nulos y no pueden ser puestos en vigor por los tribunales. Así, muchas de las colonias inglesas en América fueron constituidas inicialmente como compañías comerciales, regidas por cartas o estatutos de la corona, las cuales pueden ser consideradas como las primeras constituciones de las colonias. Tales constituciones expresamente disponían que si bien las colonias podrían aprobar sus propias leyes, era bajo la condición de que sus leyes fuesen razonables y no de cualquier modo contrarias a las leyes del reino de Inglaterra, y por tanto, no contrarias a la voluntad suprema del parlamento inglés. Y fue entonces con la fuerza de la Supremacía de la ley inglesa que en numerosos casos el *Privacy Council del Rey* decidió que las leyes coloniales deberían ser aplicadas por los jueces de las colonias, solo si ellas no estuvieren en contraste con las leyes del reino.⁶⁷

Pero en el siglo XVIII la situación cambio gracias a las doctrinas liberales de grandes teóricos políticos, principiando la admiración hacia documentos constitucionales escritos, como los que habían creado los ingleses en el siglo XVII. Entonces, surgió cierta practica de la *judicial review*, pues hubo mejores abogados, que en su mayoría continuaban siendo puritanos y eran partidarios de subordinar el derecho positivo al derecho natural y divino, lo que era aceptado por los jueces. La *judicial review*, se practicó también por los abogados ingleses, para anular la legislación colonial por violar la legislación británica, lo que resolvía el *Privacy Council*. Pero también en las colonias hubo litigios ante este cuerpo judicial, pues sufrían violaciones por las mismas leyes inglesas, y una vez iniciado el movimiento de independencia de las colonias, surgió por ejemplo la oposición a la ley del impuesto del timbre, que en su tercer punto establecía:

*III.- Que es esencialmente inseparable a la libertad del pueblo y sin duda un derecho de los ingleses, que ningún impuesto les pueda ser gravado sin su propio consentimiento, ya sea dado personalmente o por sus representantes.*⁶⁸

Como los gobiernos de las colonias comenzaron a promulgar sus propias constituciones o declaraciones de derechos, *la judicial review* también comenzó a practicarse a nivel estatal.

⁶⁷ CAPPELLETI, Mauro, *op. cit.*, pp. 55,56.

⁶⁸ CABRERA ACEVEDO, Lucio, *op. cit.*, pp. 17,18.

2. EL SISTEMA DIFUSO O AMERICANO

La Constitución Federal de los Estados Unidos de Norte América, fue firmada en Filadelfia por los delegados de casi todos los Estados americanos acreditados a la convención constituyente el 17 de septiembre de 1787, documento mediante el cual se sustituyó a la forma de gobierno Confederada a federación, fijando los fundamentos jurídicos de la nación que habría de ser con el tiempo una de las más poderosas del mundo.

La Constitución norteamericana tomo como fundamentos políticos para su consolidación, el gobierno nacional, el principio de la división de poderes, el sistema presidencialista y el federalismo.⁶⁹

La Judicial Review o Revisión Judicial de las Leyes, fue discutida y cuestionada por el constituyente de Filadelfia de 1787, pero finalmente no figura en el texto escrito de la Constitución; solamente establece el principio de Supremacía Constitucional y que todos los funcionarios debían jurar su cumplimiento. Sin embargo, la existencia de una Constitución escrita fue requisito esencial para que la Judicial Review pudiera practicarse, lo que se cumplió por los constituyentes de Filadelfia, pues el principio de control judicial estuvo en completa armonía con el propósito general de la Constitución federal.⁷⁰

Durante la discusión y formación de la Constitución norteamericana se plantearon diversos problemas a fin de garantizar el principio de Supremacía Constitucional; uno de sus constituyentes, Randolph, propuso un plan para crear un consejo de revisión en el cual el ejecutivo y cierto número de jueces tuvieran en conjunto un veto contra las leyes del Congreso Federal y legislaturas estatales.⁷¹ Propuesta que fue discutida y derrotada bajo los argumentos de que ejecutivo y judicial se unirían en una alianza ofensiva en contra del legislativo, así como el hecho de que los jueces no pueden dar opinión sobre una ley antes de que se tuviera que aplicar.⁷²

Otro celebre constituyente, Madison, encontró en la teoría de la división de poderes las bases para su teoría económica y política, las cuales fueron acogidas por el federalista como sustento para la Judicial Review, cuyo argumento es el siguiente: "*la llave de toda esta estructura radica, de hecho en un sistema que se*

⁶⁹ COVIAN ANDRADE, Miguel, *op. cit.*, p. 197.

⁷⁰ CABRERA ACEVEDO, Lucio, *op. cit.*, p. 9

⁷¹ *Idem*, pp. 67, 68.

⁷² *Idem*, pp. 75-78.

apoya en el control judicial de las leyes la más singular contribución a la ciencia del gobierno hecha por el genio político estadounidense".⁷³

Uno de los autores del federalista, el celebre Hamilton, publicó un artículo sobre dicho tema, ya que era totalmente cuestionado el derecho de los tribunales a declarar nulos los actos de la legislatura pensando que son contrarios a la Constitución.

Hamilton, en su estudio, se expresó: *"no hay proposición que se apoye sobre principios más claros que la que afirma que todo acto de una autoridad delegada contraria a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo, por lo tanto ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido"*; continua en el texto de su estudio justificando el derecho de los tribunales para anular los actos del congreso, manifestando: *"es mucho más racional entender que los tribunales han sido concebidos como un cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura, con la finalidad de mantener a esta última dentro de los límites asignados a su autoridad. La interpretación de las leyes es propia y peculiarmente de la incumbencia de los tribunales, pertenece a los jueces determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo"*. Por tanto, Hamilton sostiene la Supremacía de la Constitución, argumentando, que, *"esta conclusión no supone de ningún modo la superioridad del Poder Judicial sobre el Legislativo. Solo significa que el poder del pueblo es superior a ambos y que toda voluntad de la legislatura, declarada en sus leyes, se halla en oposición con la del pueblo, declarada en la Constitución, los Jueces deberán gobernarse por la última, de preferencia a las primeras. Deberán regular sus decisiones por las normas fundamentales antes que por las que no lo son"*.⁷⁴

Evidentemente la revisión judicial de las leyes fue ampliamente discutida por el Constituyente de Filadelfia de 1787, sin embargo como se ha dicho, esta no fue aprobada para que apareciera en el texto de la Constitución, ya que consideraron que implícitamente se había incluido en el párrafo segundo del artículo sexto de su Constitución, al establecer el principio de Supremacía Constitucional, por lo cual al entrar en vigor dicho ordenamiento se comenzó con la practica de lo que hoy conocemos como el control difuso de la constitucionalidad de las leyes.

Pero hubo cuestiones que sembraron dudas que no fueron aclaradas en la época de promulgación de la Constitución norteamericana, pues teóricamente y en la practica inicial de dicho medio de control jurisdiccional de la constitucionalidad, surgieron diversos problemas, ya que era cuestionado, por ejemplo: ¿A qué tribunales les estaba encomendada la facultad para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes, solamente a los federales o también a los

⁷³ *Idem*, p. 63.

⁷⁴ *Idem*, pp. 87-89.

estatales?, y, ¿Qué efecto tendría la sentencia que declarara la inconstitucionalidad de una ley?

Ante dichas interrogantes, había opiniones (en su mayoría) que se pronunciaban a favor de que el poder de revisar las leyes federales solamente podía residir en tribunales federales. Otros conferían la facultad a los tribunales federales y a los tribunales estatales para revisar la constitucionalidad de las leyes, tanto estatales como federales.

En 1799, legislaturas como las de Massachussets, Rhode Islan, Nueva Hampshire y Nueva York, se pronunciaron a favor de que los tribunales federales y la Corte Suprema en última instancia, fueran los únicos que podían declarar la nulidad de una ley y que los jueces estatales estaban excluidos de inferir en dichos asuntos.⁷⁵

Finalmente todo juez tuvo competencia para decidir la constitucionalidad de toda clase de leyes y la última instancia residió en la Suprema Corte Federal; así tribunales estatales podían conocer en primera instancia de la constitucionalidad de leyes federales, y los tribunales federales tenían facultad para resolver la constitucionalidad de leyes estatales.⁷⁶

El sistema difuso se hizo funcionar en que los jueces ordinarios, pudieran decidir en los procesos concretos de los cuales conocen, sobre la conformidad de la ley aplicable con la Constitución, de oficio o a petición de parte, por vía incidental, y la resolución que se dicte declarando la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas solo tiene efectos para casos concretos, esto es, la consecuencia es la desaplicación de la ley inconstitucional, sin hacer una declaración con efectos generales.⁷⁷

El control difuso de la constitucionalidad de las leyes, se consolidó con la celebre sentencia dictada por el juez Jhon Marshall, Presidente de la Corte Suprema, en el caso de Marbury contra Madison en 1803.

La famosa controversia se desarrollo bajo el siguiente contexto histórico:

John Adams había sido Presidente de los Estados Unidos de Norte América y su gobierno se había caracterizado por ser de tendencia federalista, a quien le sucedió Thomas Jefferson, miembro de un partido opuesto (Federalista).

⁷⁵ *Idem*, pp. 95,96.

⁷⁶ *Idem*, p. 97.

⁷⁷ BISCARRETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 30.

El congreso dictó una ley en el año de 1801, facultando al Presidente Adams, para nombrar 42 jueces de paz para el distrito de Columbia, algunos nombramientos no fueron dictados y firmados a tiempo por la premura de la vida política del país, pero en los últimos meses de su administración, Adams hace dos nombramientos importantes, a Jhon Marshall lo designa *Chief of Justice* de la Corte Suprema Federal; y a William Marbury, miembro de su partido (Republicano), lo designo Juez Federal. El derecho de nombramiento de Marbury fue confirmado por el Senado, aunque no haya tomado posesión del cargo en espera de que el Presidente Jefferson accediera al cargo.⁷⁸

Al tomar posesión Jefferson, nombro como Secretario de Estado a Madison, el cual no envía a Marbury el decreto de su nombramiento como juez federal. Marbury, en consecuencia, se dirigió al Tribunal Supremo, mediante un *Writt of Mandamus*, a fin de que emplazará al Secretario Madison y se le exigiera entregará el decreto de mandamiento del nombramiento de Marbury como Juez Federal, esto, de acuerdo con una ley que data de 1789 (*Judiciary Act*). Madison alegaba que si el nombramiento no se entregaba el cargo conferido a Marbury no surtía efectos.⁷⁹

Lejos de pretender consolidar su supremacía, el Tribunal Supremo juzgaba inconstitucional una ley que le confería ciertos poderes, apoyándose en la ley que creó los tribunales que daba competencia a la Corte Suprema para dirimir el conflicto, y no obstante de haber reconocido el nombramiento realizado al Juez Marbury, Marshall señaló que la Constitución no daba competencia a la Corte en esos casos, por tanto, la ley se oponía al mandato constitucional y debía desestimarse.

La opinión de la Corte fue proyectada por su Presidente, Marshall, bajo los siguientes argumentos:

1.- El primer objeto de la investigación es ¿Tiene el demandante derecho al nombramiento que reclama?

La Corte encontró respuesta, en la lógica, de que el nombramiento a Marbury estaba completo, y por lo tanto tenía derecho a él.

2.- Esto lleva a la segunda cuestión, que es; ¿Si él tiene derecho y ese derecho ha sido violado, le proporcionan un remedio las leyes del país?

La Corte encontró, que sí se le otorgaba un medió o recurso de defensa.

⁷⁸ VALLARTA PLATA, José Guillermo, *op. cit.*, p. 95

⁷⁹ *Idem*, p. 96

3.- Falta averiguar si tiene derecho al remedio que pide. Esto depende: primero de la naturaleza del derecho (acción) que ejercita, y segundo de las facultades de esta Corte.

La naturaleza de la acción...Es pues, un caso claro de una orden (Mandamus), para entregar el nombramiento o una copia de los archivos, y sólo falta averiguar si la puede expedir esta Corte.

La Ley que estableció los tribunales judiciales de los Estados Unidos autoriza a la Suprema Corte para expedir ordenes (Mandamus) en casos protegidos por los principios y usos de la ley, a cualesquiera tribunales o personas con la autoridad de los Estados Unidos... La Constitución inviste todo el poder judicial de los Estados Unidos en una Suprema Corte, y en tales tribunales inferiores, que el congreso, de tiempo en tiempo ordene y establezca. Este poder se extiende expresamente a todos los casos que surjan bajo las leyes de los Estados Unidos; y, en consecuencia, en alguna forma puede ser ejercido en el presente caso, ya que el derecho que se reclama está dado por una ley de los Estados Unidos.

En la distribución de este poder se declara que "la Suprema Corte tendría jurisdicción original en todos los casos que afecten a los embajadores, y a otros ministros públicos y cónsules, y aquellos en que un Estado sea parte". En todos los demás casos la Corte tendrá jurisdicción de apelación... Por tanto, para que esta Corte esté capacitada para expedir un Mandamus (orden de hacer o no hacer), se debe mostrar que es ejercicio de una jurisdicción de apelación, o que es necesario para posibilitar el ejercicio de la jurisdicción de apelación... El criterio esencial de la jurisdicción de apelación es que revisa y corrige los procedimientos en una causa instituida, sin crear esa causa (proceso). Así pues, aunque el mandamus puede ser dirigido a los tribunales, expedir esa orden a un agente de autoridad, para la entrega de un documento, es lo mismo que acoger una acción original por ese documento, y por tanto, parece no corresponder a la jurisdicción de apelación, si no a la original (uniinstancial). Tampoco sería necesario, en un caso como este, facultar a la Corte para ejercitar su jurisdicción de apelación. Por tanto, la autoridad dada a la Suprema Corte por la ley que estableció los tribunales de los Estados Unidos, para expedir ordenes (Mandamus) a los agentes de autoridad, aparece no otorgada por la Constitución; y se hace necesario analizar si una jurisdicción así otorgada puede ser ejercida...

Se debe enfatizar que es la competencia y el deber del poder judicial el decir qué es la ley. Los que aplican la norma a los casos particulares deben necesariamente exponer e interpretar esa norma. Si dos leyes entran en conflicto, los tribunales deben decidir sobre los efectos de cada una. Así, si una ley está en oposición a la Constitución, y si tanto la ley como la

Constitución se aplican a un caso particular, que la Corte debe resolver, ya sea ajustándose a la ley, sin atender a la Constitución o ajustándose a la Constitución, sin atender a la ley, la Corte debe determinar cual de las normas en conflicto gobierna el caso; esta es la esencia del deber judicial. Sí, entonces, los tribunales deben atender a la Constitución, y la Constitución es superior a cualquier ley ordinaria de la legislatura, es la Constitución, y no la ley ordinaria, la que debe regular el caso a que ambas se aplican...

También merece observación, el que; al declarar cual es la ley suprema del país, la Constitución se menciona así misma, en primer lugar y que no todas las leyes de los Estados Unidos, en general, tiene ese rango, sino sólo las que se expidan conforme a la Constitución.

En consecuencia, la fraseología particular de la Constitución de los Estados Unidos confirma y refuerza el principio, que se supone esencial en todas las Constituciones escritas, de que una ley contraria a la Constitución es nula, y que los tribunales, igual que las demás dependencias, están vinculados por ese instrumento.

La norma debe ser desestimada. (1803).⁸⁰

La celebre sentencia del caso de Marbury contra Madison constituyó el antecedente más importante con el que se consolidó y fue reconocido el sistema norteamericano.

Es necesario para comprender nitidamente el sistema difuso de control de la constitucionalidad, observar la estructura del Poder Judicial de los Estados Unidos de Norte América.

El Poder Judicial Federal se conforma, según el artículo III de la Constitución norteamericana, por una Corte Suprema de Justicia y Cortes Federales. En la base del sistema se encuentran las Cortes Federales de distrito, le siguen en línea ascendente, Cortes Federales de apelación, similares a los Tribunales de Circuito mexicanos.

Al respecto cabe señalar el estudio de derecho constitucional comparado del doctor Covián Andrade.⁸¹

En la base se encuentra la Corte Suprema, conformándose la siguiente estructura:

⁸⁰ CABRERA ACEVEDO, *op. cit.*, p. 121-128

⁸¹ COVIAN ANDRADE, Miguel, *op. cit.*, p. 202-207.

Trial level (nivel juicio): Cortes de Distrito
 Nivel de apelación intermedio: Cortes de Apelación
 Nivel más elevado: Corte Suprema

Son de jurisdicción federal, los siguientes asuntos:

- a)- Casos civiles y penales que provienen de leyes federales,
- b)- Casos en los que el gobierno federal es parte,
- c)- Casos civiles, que involucran a ciudadanos de distintos Estados de la Unión, de cuantía mayor de 50,000 U. S. Dlls. (por iniciativa de alguna de las partes ante la Corte Suprema),
- d)- Casos en que un Estado de la Unión es parte (competencia de la Corte Suprema),
- e)- Casos en que se ve involucrado el personal diplomático.

En los Estados Federales, la estructura del poder judicial es:

- 1.- Corte de primera instancia,
- 2.- Cortes de apelación.

La Corte Suprema se compone de nueve miembros, uno de los cuales es *Chief Justice of de United States*, (Juez en Jefe o Presidente de la Corte), su jurisdicción puede dividirse en dos grandes apartados.

- a)- Competencia específicamente jurisdiccional, que corresponde a un tribunal, en la especie al más elevado.

Puede ser:

- I. Jurisdicción original (conflictos entre Estados, estos y la Federación, y aquellos que incluyan al personal diplomático).
- II. Jurisdicción de apelación.

- b)- La relativa al Control Constitucional, conforme a la cual la Corte actúa en calidad de interprete supremo de la Constitución.

Los principios fundamentales que enmarcan la función de control de constitucionalidad de la Corte, que han consolidado al sistema americano o difuso:

- A)- La Supremacía Constitucional.

Prescrita en el artículo VI, sección 2, de la Constitución norteamericana.

"Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebran bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado".

B)- La rigidez Constitucional.

Establecida en el artículo V constitucional, que dice:

"El congreso, cuando dos tercios de ambas cámaras lo juzguen necesario, propondrán reformas a esta Constitución, o bajo petición de las legislaturas de dos terceras partes de los diversos Estados, convocara a una convención para proponer enmiendas... serán validas cuando sean ratificadas por tres cuartas partes de los distintos Estados."

C)- La Judicial Review.

Se encomienda al poder judicial, sea de la federación a cualquier juez que conoce de una controversia, la interpretación de la Constitución, por lo tanto, el control de la constitucionalidad de las leyes se encomienda a cualquier juzgador que conozca en particular un caso donde se suscite una cuestión de inconstitucionalidad. La Corte conoce solo cuando le es turnada una *justiceable question*.

D)- Doctrina de los precedentes y del *"stare decisis"*.

Tesis desarrollada en el sistema judicial norteamericano, basada en "que respuestas similares deben darse a cuestiones similares, aunque estas surjan con posterioridad". Es principio fundamental de la jurisprudencia norteamericana, que una decisión tomada por la Corte más alta constituye un precedente obligatorio para las cortes inferiores, deben servir de guía normativa para resolver casos similares a aquellos que fueron resueltos en el pasado, y cuyas sentencias constituyen precisamente los precedentes. Por lo que respecta a la Corte Suprema no necesariamente lo respeta, particularmente en cuestiones de inconstitucionalidad.

El panorama del sistema difuso de control constitucional, es más claro una vez que nos hemos referido a los antecedentes principales y al funcionamiento del poder judicial de los Estados Unidos de Norte América, por tanto, como conclusión podemos resumir que el control difuso tiene como características esenciales, las siguientes:

1.- Cualquier Juez ordinario, sea federal o estatal, esta capacitado para plantear la inconstitucionalidad de una ley secundaria, y es por tal motivo que se denomina al control nacido en América del norte como "difuso".

2.- La cuestión de inconstitucionalidad se promueve incidentalmente o por vía de excepción.

3.- Los efectos de las resoluciones son "inter partes"; los alcances afectan únicamente a las partes constreñidas al caso concreto.

4.- Rige el principio del *stare decisis*. Los jueces ordinarios, que conocen de un planteamiento de inconstitucionalidad, deben obedecer las decisiones tomadas en casos anteriores, ya sean, resueltos por otro juez ordinario o por la Corte Suprema.

5.- La Corte Suprema esta facultada para pronunciar en última instancia sobre el planteamiento de una ley inconstitucional, cuando se le promueve una *justiceable question*, y emite jurisprudencia que es obligatoria para los demás jueces.

3. EL SISTEMA CONCENTRADO O AUSTRIACO

El sistema austriaco de justicia constitucional, a distinción del sistema difuso, propone un tribunal distinto y separado de los tribunales ordinarios, con una composición y procedimientos diferenciados, con la potestad de examinar la conformidad con la Constitución de las normas aprobadas por el poder Legislativo, y, en consecuencia, la potestad de declarar la nulidad de esas normas, si es que resultan contrarias a los mandatos constitucionales.

El sistema austriaco, tiene su origen en el genio creativo del eminente jurista, Hans Kelsen, a quien se considera el creador de la Constitución austriaca de 1920. La idea Kelseniana concibe el Tribunal Constitucional como un órgano de la *Gesamtverfassung*, no encuadrable en ninguno de los poderes que controla, por tanto, separa totalmente a los órganos de justicia constitucional de cualquier conexión con los órganos del poder judicial.

Kelsen, en su crítica a la famosa y controvertida obra de Carl Schmitt, quien propone al presidente del *Reich* como defensor de la Constitución, establece, que el defensor de la Constitución es un órgano, cuya función es defender la Constitución contra las violaciones y, que como toda norma, la Constitución puede ser violada solo por aquellos que deben cumplirla. La violación de una ley promulgada sobre la base de la Constitución, por ejemplo, es una obligación constitucional mediata, aún cuando el carácter legal del cumplimiento de la ley sea exigido por la Constitución.⁸²

La función de garantía de la Constitución, según Kelsen debe ser transferida a un tribunal independiente, cuya función es jurisdiccional en la medida en que deba decidir, a través de un procedimiento contencioso de partes, sobre la constitucionalidad de los actos del parlamento, así como del gobierno, cuando hayan sido cuestionados, anulando tales actos en el caso de inconstitucionalidad, y eventualmente juzgan a determinados organismos imputados, acerca de responsabilidad probada.

La teoría principal de Schmitt, se basó en el argumento de que la función del Tribunal Constitucional no es jurisdiccional, si no de legislación, y en consecuencia dice, que una ley no es una sentencia y una sentencia no es una ley.

A su vez Kelsen, respondió que la función de un Tribunal Constitucional tiene un carácter político, en una medida mayor a los de los tribunales ordinarios, y el hecho de que su sentencia tenga carácter político, no le quita la función

⁸² SCHMITT, Carl, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p. 3.

jurisdiccional y mucho menos que esta no pueda transferirse a un órgano dotado de independencia judicial.⁸³

En ese sentido, este autor dice que entre la sentencia y la ley no hay una diferencia cualitativa, si no que ésta, lo mismo que aquella, son generadoras de derecho y que la sentencia de un Tribunal Constitucional, por ser un acto de legislación no deja de ser un acto de jurisdicción, es decir, de aplicación de derecho.

Bajo los mismos argumentos, profundizando en el pensamiento del celeberrimo Kelsen, en otra de sus famosas obras, establece que la constitucionalidad de la ley debe tener como defensa la garantía jurisdiccional, la anulación del acto inconstitucional es la que representa la garantía principal y más eficaz de la Constitución.⁸⁴

El órgano legislativo se considera en la realidad como un libre creador del derecho y no como un órgano de aplicación del derecho vinculado a la Constitución, no obstante que lo está teóricamente. No es el parlamento mismo con quien puede contarse para realizar su subordinación a la Constitución, sino un órgano diferente a él, independiente de él, y por consiguiente de cualquier otra autoridad estatal, a la que es necesario encargar la anulación de los actos inconstitucionales.⁸⁵

Difícil y cuestionado fue para Kelsen innovar en el campo del control de la constitucionalidad instituyendo el Tribunal Constitucional, dado que, a este sistema se encontraban generalmente ciertas objeciones; las más importantes cuestionaban la compatibilidad de tal institución con la soberanía del Parlamento, así como el principio de separación de poderes.

El jurista vienés encontró respuesta a sus objeciones: la primera, argumentando que no podía tratarse de la soberanía de un órgano estatal particular, puesto que la soberanía pertenece a todo el orden jurídico, argumento que se desploma por el hecho de que debe reconocerse que la Constitución regula el procedimiento de legislación exactamente de la misma manera en que las leyes regulan el procedimiento de los tribunales y las autoridades administrativas; la legislación se encontró subordinada a la Constitución en la misma forma que lo están a la legislación, la jurisdicción y la administración, y por tanto, el postulado de que la constitucionalidad de las leyes es teórica como técnicamente idéntica por completo al postulado de la legalidad de la jurisdicción y de la administración.

⁸³ *Idem*, p. 21.

⁸⁴ KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2003, p. 49.

⁸⁵ *Idem*, p. 52.

La segunda objeción que se deriva del principio de separación de poderes, se basa en la anulación de un acto legislativo por un órgano distinto al órgano legislativo, lo que constituye una invasión al dominio de este poder. El carácter problemático aparece si se considera que el órgano al que se confía la anulación de las leyes inconstitucionales, no ejerce propiamente una verdadera función jurisdiccional. La diferencia entre función legislativa y jurisdiccional, consiste, en que aquella crea normas jurídicas generales y la otra no crea sino normas individuales.⁸⁶

Ahora bien, anular una ley según Kelsen, equivale a establecer una norma general, puesto que la anulación de una ley tiene el mismo carácter de generalidad que su confección. La anulación de una ley, resulta ser, una función legislativa y el tribunal que tiene el poder de anular las leyes es por consiguiente un órgano del Poder Legislativo, ya sea como una reparación del Legislativo entre dos órganos o bien como una invasión al mismo, por tanto, la institución de la jurisdicción constitucional no está en contradicción con el principio de separación de poderes, sino por el contrario, es una afirmación de éste.⁸⁷

La actividad de jurisdicción constitucional, está absolutamente determinada por la Constitución, es considerada por Kelsen como una actividad del legislador negativo.

Por tanto, un Tribunal Constitucional que anulara una ley constitucional o incluso una ley ordinaria no podría jurídicamente seguir siendo considerado como un órgano de Estado cuya Constitución no lo ha creado, sino como el órgano de una comunidad jurídicamente superior a este Estado.⁸⁸

Para que la Constitución sea efectivamente garantizada, es necesario, que el acto sometido al control del Tribunal Constitucional sea directamente anulado en su sentencia en caso de que lo considere irregular. La anulación de una ley por el Tribunal Constitucional no acarrea el establecimiento del estado de derecho existente antes de la entrada en vigor de la ley anulada, la anulación no hace revertir la antigua ley referida al mismo objeto y que la ley anulada abrogó.⁸⁹

En este sentido Kelsen sostuvo sus postulados a fin de implementar la creación de un órgano distinto a los poderes establecidos, para salvaguardar la afinidad de las leyes con la Constitución, al que denomino Tribunal Constitucional.

⁸⁶ *Idem*, pp. 53, 54

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Idem*, p. 77

⁸⁹ *Idem*, p. 84

El Doctor Miguel Covian Andrade, establece como supuestos teóricos que fundamentan el control concentrado de la constitucionalidad, los siguientes:⁹⁰

1.- El sistema se denomina "concentrado" por que las cuestiones de constitucionalidad las conoce y resuelve un solo tribunal, una vez que estas son sometidas a su jurisdicción, por alguno de los sujetos expresamente facultados para hacerlo.

2.- Normalmente se plantea la constitucionalidad por vía de acción, sin excluir algunos casos en que opera simultáneamente la vía de excepción.

3.- Los alcances del pronunciamiento sobre la constitucionalidad, hecho por el tribunal tiene efectos *erga omnes* o generales.

4.- El Tribunal, en calidad de jurisdicción única y excluyente, emite una sola resolución sobre la constitucionalidad o anticonstitucionalidad del acto de autoridad que tratándose de una ley válida para los casos en que ésta debe ser aplicada.

La Constitución austriaca de 1929 define al Estado como una República democrática, basada en el principio de soberanía popular. De la voluntad del pueblo nacen las leyes. Su forma de gobierno es federal parlamentaria. Las regiones (Länder) que componen el Estado son autónomas, estructurándose constitucionalmente con base en la carta federal en general y a su vez las regiones se subdividen en comunidades (genmeide) que equivalen a municipios también dotados de autonomía.⁹¹

Según la Carta Magna⁹² los órganos federales son los siguientes:

- a)- El Consejo Nacional
- b)- El Consejo Federal
- c)- La Asamblea Federal
- d)- El Presidente de la Federación
- e)- El Gobierno Federal
- f)- La Corte Suprema
- g)- La Alta Corte Administrativa
- h)- La Corte Constitucional

El Poder Legislativo (artículos 24 a 37) se deposita en el Consejo Nacional y el Consejo Federal. El Consejo Nacional se compone de 183 representantes que son electos por los ciudadanos con base en el derecho al sufragio igual, inmediato, secreto y nominal, por periodos de cuatro años. Los miembros del Consejo

⁹⁰ COVIAN ANDRADE, Miguel, *op. cit.*, pp. 54,55.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² CONSTITUCIÓN FEDERAL DE AUSTRIA en <http://constitución.rediris.es/principal/austria.htm>.

Federal, que en su calidad de segunda cámara del parlamento, representa el principio federal del sistema legislativo, son elegidos por las cámaras regionales de los Estados federales en un número que es proporcional a sus respectivas poblaciones.

El Consejo Nacional y el Consejo Federal componen juntos la asamblea federal cuyos cometidos principales son la toma de juramento del Presidente de la República al momento de dar inicio a su mandato, así como la adopción de decisiones relativas a posibles acusaciones contra el Presidente de la República y a una declaración de guerra. Este órgano discute los proyectos de ley en comisiones especializadas en la materia y los aprueba luego, en sesión plenaria.

El Presidente federal es elegido mediante sufragio popular y obligatorio solo en aquellos estados en que dicha obligatoriedad está establecida por la ley local. El mandato presidencial es de seis años y solo puede ser admitida la reelección para un periodo inmediatamente consecutivo. Tiene como principales atribuciones las siguientes: nombramiento y destitución del gobierno federal, nombramiento de los funcionarios de la administración pública, convocatoria y disolución del Consejo Nacional, representación de la república frente al exterior, firma de tratados y acuerdos internacionales, acreditación de representantes diplomáticos de otros Estados y concesión de indultos a personas condenadas por la ley. (Artículos 60, 61, 62, 65, 66)

El gobierno federal está representado por el canciller de la federación, y se conforma por el vicescanciller y los ministros de Estado, y tiene a su cargo la dirección de los asuntos gubernamentales y administrativos que no se encuentren dentro de la esfera de responsabilidad del Presidente. (Artículos 69 y 70)

La Corte Suprema es el Tribunal Superior del Poder Judicial y conoce en última instancia las cuestiones de derecho común, entendiendo por tales las no administrativas, ni las constitucionales. (Artículo 92)

La Alta Corte Administrativa es el tribunal competente para asegurar la legalidad de todos los actos de la administración pública. (Artículo 129)

Las dos Altas Cortes y en general los tribunales inferiores no pueden juzgar sobre la correspondencia de una ley con la Constitución. Si uno de estos tribunales tiene reservas sobre la constitucionalidad de una ley, debe plantear la cuestión a la Corte Constitucional antes de resolver el conflicto, en la que deberá aplicar la ley de dudosa validez.⁹³

⁹³ COVIAN ANDRADE, *op. cit.*, p. 59.

LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional constituye una innovación *sui generis* en materia de control constitucional y con su origen se da paso a una nueva era de defensa de la Constitución. Nace con la Constitución de 1920, confeccionada por Kelsen, reformada sustancialmente en 1929.

Diversas reformas constitucionales han ampliada su competencia, como las de 1929 que autorizó a las Altas Cortes a plantear en vía de excepción, una cuestión de constitucionalidad ante la Corte Constitucional y la de 1964 que la facultó a resolver sobre la constitucionalidad de tratados internacionales.⁹⁴

Se compone de doce miembros, un Presidente, un vicepresidente y sus integrantes suplentes. El Presidente, el vicepresidente, seis miembros propietarios y tres suplentes son designados por el Presidente de la federación, a propuesta del gobierno, de entre jueces y funcionarios administrativos, profesores de las facultades jurídicas y políticas de las universidades. El resto de los magistrados son nombrados por el presidente de la federación a propuesta del Consejo Nacional o bien del Consejo federal, ya sea 3 miembros y dos suplentes, por aquel, y tres miembros y un suplente por éste. Debiendo poseer todos los magistrados grado académico jurídico o político y diez años de experiencia en el ramo. Son independientes e inamovibles en su cargo, pudiendo ser revocado solo en caso de responsabilidad, o retirados por razones de edad, a los 70 años de edad. (Artículo 147)

La competencia de la Corte Constitucional es muy amplia y no se constriñe a la revisión de la constitucionalidad de los actos de autoridad *lato sensu*, si no, tiene facultades en otros ámbitos, como lo son: facultades para resolver conflictos de competencia jurisdiccional entre órganos administrativos y tribunales, y de tribunales entre sí; competencia en materia contencioso-electoral, y; competencia para conocer de los actos en que se impute responsabilidad constitucional a un miembro de un órgano federal o local del Estado. (Artículos 137, 138, 139, 141)

En cuanto al control de la constitucionalidad es la parte más amplia y significativa de las facultades de la Corte Constitucional, ya que configura el aspecto innovador de la obra Kelseniana, consistente en atribuir a un órgano jurisdiccional exclusivamente, la función de la defensa o garantía constitucional. (Artículo 140 y 140A)

La Corte está facultada para juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes federales o locales, con base a los siguientes principios:⁹⁵

⁹⁴ *Idem*, p.60.

⁹⁵ *Idem*, p. 65.

- 1.- La cuestión de inconstitucional puede plantearse por vía de acción o de excepción:
 - a)- En vía de acción por el gobierno federal respecto a leyes locales, por un gobierno regional respecto a leyes federales y por un tercio de los miembros de los Consejos nacional, federal y locales.
 - b)- En vía de excepción, por la Corte Suprema y por la Alta Corte administrativa, cuando estos tribunales tengan duda sobre la constitucionalidad de la ley que deban aplicar a la causa *sub judice*.
- 2.- La cuestión de constitucionalidad puede ser presentada en cualquier momento, debiendo notificarse inmediatamente al gobierno federal regional.
- 3.- La sentencia de la Corte con la cual es declarada anticonstitucional una ley o una parte de ella, obliga al canciller federal o al gobernador del *land*, a su inmediata publicación. La anulación de la ley entra en vigor a partir de esa publicación, salvo el caso de que la Corte fije otro término, el cual nunca podrá ser mayor de un año.
- 4.- La resolución de la Corte, por lo tanto, tiene efectos generales (*erga omnes*), oponibles a toda clase de autoridades federales y locales.
- 5.- El control de la constitucionalidad de las leyes (Normenkontrolle), de acuerdo al criterio de Kelsen, no prevé, en tratándose de la Ley Fundamental austriaca, la posibilidad de que la acción de constitucionalidad sea presentada por la ciudadanía directamente (acción popular).

La Corte Constitucional ejerce acción de control sobre las ordenanzas administrativas, para lo cual juzga específicamente:

A)- Sobre la anticonstitucionalidad de ordenanzas de las autoridades administrativas, sea la petición de los tribunales, sea de oficio, cuando la ordenanza forme el presupuesto de la sentencia de la Corte;

B)- Sobre la anticonstitucionalidad de las ordenanzas regionales, a petición del gobierno federal y viceversa;

C)- Sobre la anticonstitucionalidad de las ordenanzas de las autoridades de supervisión de las comunidades (municipios), cuando aquellas incidan en las funciones internas de estos.

En estos casos, la sentencia de la Corte que declara la anticonstitucionalidad entra en vigor el mismo día de su publicación o seis meses después, teniendo efectos y alcances generales. (Artículo 140A)

En cuanto a los tratados internacionales, por reforma constitucional de 1964, la Corte juzga sobre los términos de un tratado internacional sancionado por el Consejo Nacional, los cuales de ser encontrados contrarios a la ley suprema, carecen de validez. La sentencia de la Corte surte efectos de inmediato, previa publicación por el Presidente de la federación, a menos que este alto tribunal decida en forma distinta. Sin embargo, el término para la suspensión de la validez del tratado no puede exceder de dos años.

La Corte, esta facultada para resolver conflictos de competencia entre poderes constituidos del Estado, resolviendo en los siguientes casos (Artículo 138, inciso C):

A)- Cuando se produce un conflicto de competencia entre un Land y otro;

B)- Cuando se suscita una controversia competencial entre la federación y un Land;

C)- Cuando esa controversia se refiere específicamente a materias legislativas o administrativas que reclama como parte de su ámbito competencial la federación o un Land.

En las dos primeras hipótesis los sujetos legitimados para plantear la controversia son un órgano federal y uno local; y en el último caso los legitimados son el gobierno federal o un gobierno local.

La Constitución austriaca no contiene capítulo de derechos individuales, sin embargo, algunas garantías de este tipo se encuentran contenidas en ordenamientos distintos que son considerados como parte de la Constitución misma, quedando consagrados a nivel constitucional los derechos humanos, para lo cual es facultad de la Corte resolver sobre los recursos presentados contra actos de la autoridad administrativa que lesionen derechos individuales, el cual solo puede presentarse una vez agotadas las instancias legales previas, y cuya resolución, tiene efectos particulares, pues resuelve sobre la constitucionalidad de un acto de autoridad específico.⁹⁶

⁹⁶ *Ibid.*

4. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN MÉXICO

La nación mexicana, forjada a base de incesantes luchas, primeramente contra el yugo del conquistador y, una vez lograda su independencia, por las luchas intestinas seguidas por intereses partidarios, personales y en los menos de los casos motivados por ideales de justicia; el pueblo de México busco formar leyes sabias y justas que lograrán la inclusión de un pueblo que buscaba su soberanía, sus libertades y la creación de sus instituciones.

Inspirado en las Constituciones liberales de la recién formada nación norteamericana y en la liberal Constitución francesa, se inició el movimiento de independencia en 1810, y con ello la incontenible ansiedad de lograr la formación de una nación independiente. Entre los grandes dirigentes políticos sobresalieron grandes visionarios, que con gran pretensión, presentaron proyectos, planes y leyes, que sirvieron de sostén para crear en futuras generaciones documentos constitucionales que tendrían como finalidad la de organizar una nación en total y prolongado estado caótico.

Estos documentos constitucionales, muchas veces con ideales liberales y otras tantas impuestas por el capricho de los gobernantes para favorecer sus intereses de poder, fueron de gran importancia para la creación de una Ley Suprema que sustentará las deficiencias anteriores y que visualizará, desde los elementos más básicos para su efectividad, hasta medios innovadores para la protección de los derechos fundamentales del hombre.

A lo largo de la historia constitucional de nuestro país se expidieron diversos documentos, algunos que cobraron vigencia y otros de simple valor histórico; estos documentos intentaron garantizar el respeto y efectividad de sus disposiciones, pero como resulta evidente, la garantía del respecto a la Constitución fue de avance estrictamente gradual, por no decir de rezago, pues como se vera en el proceso histórico, los medios de control constitucional fueron incluidos paulatinamente, desde los intentos fallidos de crear un órgano de control constitucional, hasta la incursión del juicio de amparo incluido en la Constitución de 1857, convirtiéndose en el medio de control constitucional por excelencia hasta el final del siglo XX, pasando por el control político a cargo del llamado Supremo Poder Conservador creado por una de las siete leyes constitucionales promulgadas en el periodo del dictador Antonio López de Santa Anna.

No obstante, que desde los primeros intentos de crear una Constitución se pretendía incluir como disposición predominante aquella que le concedía el carácter de Ley Suprema, la Supremacía de la Constitución carecía de efectividad, y no fue si no hasta la inclusión del juicio de amparo en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1857, que nace el sistema de control de la

constitucionalidad de las leyes en México, el cual daría las bases para su reglamentación en nuestra Constitución vigente. Sin embargo, en un aspecto algo limitado, no era garantía eficaz para el respeto del principio de Supremacía Constitucional, aunado a los innumerables conflictos que habían sido la tesitura habitual del país y que seguían prevaleciendo, y, que en el peor de los casos, bajo ese contexto histórico llevarían a nuevos levantamientos que concluirían en la imperante necesidad de visualizar al futuro un nuevo sistema de estructura política y jurídica para la nación mexicana.

Al establecerse en forma permanente en el poder el general Porfirio Díaz, se vislumbro por los revolucionarios la creación de leyes, que principalmente protegieran los derechos del hombre y los sociales, y con ello, una vez contraída la revolución es sus tres fases, la porfirista, la maderista y la carrancista, el jefe constitucionalista llamo a la formación de un nuevo constituyente, con lo que el 5 de febrero de 1917 se promulgó una nueva Constitución que protegía los derechos del hombre, establecía derechos sociales ignorados hasta entonces, y en forma más específica de lo que nos ocupa, con un sistema de control constitucional que contenía diversos medios de garantía de la Constitución, citando en su grado de importancia, el juicio de amparo, las controversias constitucionales, la facultad de investigación y el juicio político; y que a través de diversas reformas han ido perfeccionando, ampliando supuestos de procedencia y el rango de sujetos legitimados, y que en otros casos, se han incluido otros medios de defensa constitucional, como lo es, en materia electoral por diversos medios de impugnación y en materia de derechos humanos el procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos, pero principalmente mediante la reforma constitucional de diciembre de 1994, se crea la acción de inconstitucional que otorga a la Suprema Corte del Nación el carácter Tribunal Constitucional, dando a partir de entonces un nuevo rumbo a la defensa de la Constitución en México.

Pero, no obstante que el control de la constitucionalidad de las leyes en México es de moderna creación, es menester hacer breve reseña de los que fueron los documentos constitucionales más importantes que han sido sustento para la formación de nuestra actual nación.

4.1 CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

Este documento fue expedido como Constitución Política de la Monarquía Española en marzo de 1812, siendo la primera Constitución que cobra vigencia en España y sustituta en las colonias de ultramar de las leyes de las Indias, en vigor desde 1560, compiladas por el virrey Luis de Velasco por ordenes del rey, quien efectivamente reunió en un solo cuerpo todas las cédulas reales, cartas, órdenes y dictados expedidos por el monarca para la administración colonial, concentrados en la audiencia de México, a cargo del oidor Vasco de Puga, publicadas en 1563 y complementadas en 1570 por instrucciones de Felipe II, en una recopilación de leyes y provisiones a fin de suprimirse aquellas inoperantes o inconvenientes a la monarquía. En México cobró vigencia, pero esta fue limitada por el auge que entonces tenía el movimiento insurgente.⁹⁷

Sus principales características fueron: la forma de Estado centralista, atenuada en la medida que otorgó el mismo nivel político a las provincias americanas que a las peninsulares y estableció diputaciones provinciales que tenían a su cargo importantes atribuciones de administración, supervisión y vigilancia; la forma de gobierno que se establece es la Monarquía moderada hereditaria; en cuanto a la soberanía se otorga la titularidad a la nación española y se establece la división de poderes. De su contenido destaca la derogación de tributos de castas, la supresión del tribunal de la Inquisición y penas infames.⁹⁸

Lo más importante es la influencia del liberalismo en el primer y segundo Congreso constitucional mexicano y las ideas manifestadas en cuanto a los derechos individuales relativos a la libertad.

Este documento propone el control de algunos sujetos de autoridad, que anteceden al juicio político, estableciendo en su artículo 13 lo siguiente: *“los secretarios serán responsables a las cortes de las ordenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que sirva de exceso haberlo mandado el rey”*.⁹⁹

⁹⁷ HIDALGA, Luis de la, *Historia del derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 2002, p. 20.

⁹⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Suprema Corte de Justicia sus leyes y sus hombres*, Suprema Corte de justicia de la Nación, México, 1985, pp. 18-20.

⁹⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS, XLVII Asamblea Legislativa, *op. cit.*, p.108.

4.2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA DE 1814

Iniciado el movimiento de independencia, aparecieron los primeros esfuerzos para lograr una organización propia y autónoma, que estableciera las bases para una nación independiente y consolidada.

Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos, fue uno de los documentos fundamentales por su aportación en el pensamiento socio-liberal, conteniendo principios políticos que posteriormente darían forma al Estado mexicano. Expedido en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, este documento serviría como antecedente a la Constitución de Apatzingan.

En Apatzingan, Michoacán, se expidió el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", sancionada el 22 de octubre de 1814, mejor conocido como *Constitución de Apatzingan*.¹⁰⁰ Esta Constitución no estuvo vigente ni un solo día, pero se le reconoce su esfuerzo tan sobresaliente por institucionalizar la independencia de nuestra nación.

El contenido de dicho documento constaba de 242 artículos, divididos en 2 apartados: I. Principios o elementos constitucionales, y; II. Forma de Gobierno. El primer apartado era de carácter dogmático, se refiere a la religión, señalando a la católica como única y universal, y a los principios políticos que sustentaban la autonomía y organización del Estado. El artículo 5º, hace residir la soberanía en el pueblo y deja su ejercicio a la representación nacional. Se establecen derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.¹⁰¹

El segundo apartado, de naturaleza orgánica, menciona las provincias que comprendían a la América Mexicana, a las máximas autoridades, que lo eran el Supremo Congreso, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, su integración y sus facultades. Para fines de sufragio establece las juntas electorales de parroquia, de partidos y de provincia.¹⁰²

Se creó una importante institución, el Tribunal de residencia, que podía conocer de las acusaciones que se hicieran en contra de los funcionarios del Congreso, del Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, su integración y sus facultades.¹⁰³

¹⁰⁰ RABASA, Emilio, *Historia de las constituciones mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 5.

¹⁰¹ ARNAIZ Amigo Aurora, *Historia constitucional de México*, Trillas, México, 1990, p. 24.

¹⁰² *Idem*, 30.

¹⁰³ *Ibid.*

La Supremacía de la Constitución encuentra su primer antecedente en el artículo 237 de este decreto, que en su parte conducente, establece:

“Entretanto que la representación nacional, de que se trata el capítulo que antecede, no fuera convocada y siéndolo, no dictare o sancionare la Constitución permanente de la nación, se observará inviolablemente el tenor de este decreto.”¹⁰⁴

De igual forma, la Constitución de Apatzingan establece como facultad del Congreso la de supervisar el cumplimiento de este decreto a los funcionarios de alto rango, y en su artículo 145 dice: *“Los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, ordenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto o contra las leyes mandadas a observar y que en adelante se promulgaren.”¹⁰⁵*

¹⁰⁴ CÁMARA DE DIPUTADOS, XLVII Asamblea Legislativa, *op. cit.*, p.1189.

¹⁰⁵ CARBONELL, Miguel, *Constituciones Históricas de México*, Porrúa, UNAM, México, 2004, p. 247.

4.3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

Se considera a la Constitución de 1824, como una copia y síntesis de la Constitución norteamericana de 1787 y de la española de 1812, tomando por un lado el federalismo, y por otro, la intolerancia religiosa y la soberanía nacional.

El 2 de noviembre de 1823 el Congreso Constituyente presentó el Acta Constitutiva, que establecía el sistema federal y que fue aprobada el 31 de enero de 1824, con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación.

El 1 de abril de 1824, se inició el debate sobre el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, y fue aprobada por el Congreso el 3 de octubre de 1824, con el título de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰⁶

El Acta Constitutiva y Constitución contenían disposiciones repetidas e inclusive idénticas, por lo que se ha considerado como un todo orgánico constitucional, conocida con el nombre de "*Constitución de 1824*".

La Constitución de 1824, esta formada por siete títulos y contiene 171 artículos. Establece como forma de gobierno, la República Representativa Popular Federal y establece como única religión, la Católica Apostólica y Romana. El poder supremo de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo esta depositado en dos cámaras, el Ejecutivo depositado en un solo individuo, designando un vicepresidente; y el Judicial, depositado en la Corte Suprema de Justicia, y los jueces que establecieran en cada Estado. Se caracteriza por una peculiaridad, en cuanto a la designación del Ejecutivo, ya que como Presidente se elegía al que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas estatales, y un vicepresidente, cuya designación era para aquel candidato a la presidencia que siga en los votos al designado Presidente, con duración en su encargo de 4 años.¹⁰⁷

Se establece un Consejo de Gobierno, que funcionaría en el receso del Congreso; compuesto de la mitad de los senadores, 1 de cada Estado.

Por lo que respecta a los Estados de la Federación, se deposita su gobierno en los tres poderes locales, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, residiendo el Legislativo en una sola legislatura.¹⁰⁸

¹⁰⁶ RABASA, Emilio, *op. cit.*, p. 16.

¹⁰⁷ ARNAIZ Amigo, *op. cit.*, pp. 58-61.

¹⁰⁸ RABASA, Emilio, *op. cit.*, p. 19.

Sobre la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva, solo el Congreso General podía resolver dudas acerca de estos documentos. Las legislaturas de los Estados podían hacer observaciones a la Constitución y Acta Constitutiva que podían ser tomadas en consideración por el Congreso General.¹⁰⁹

Se establece la Supremacía de la Constitución en el artículo 161, fracción III, que establece:

*Cada uno de los Estados tiene la obligación: ...III de guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera.*¹¹⁰

En su artículo 38, esta Constitución otorga a cualquiera de las Cámaras la calidad de gran jurado para conocer de las acusaciones del Presidente, individuos de la Corte Suprema de Justicia, secretarios de despacho y gobernadores de los Estados, por actos contrarios a la Constitución Federal, y leyes de la unión, así como por impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que le atribuye la Constitución.¹¹¹

Como antecedente de las controversias constitucionales en el artículo 137 se otorga a la Corte Suprema, dentro de otras atribuciones, la de *“Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Federación”*.¹¹²

¹⁰⁹ *Idem*, p. 21.

¹¹⁰ CÁMARA DE DIPUTADOS, XLVII Asamblea Legislativa. *op. cit.*, p.1189.

¹¹¹ CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, p. 314.

¹¹² *Idem*, p. 334.

4.4. LAS SIETE LEYES FUNDAMENTALES

El periodo siguiente, presidido generalmente, por Antonio López de Santa Anna, significó una era de caos, violencia y anarquía.

Uno de los principales problemas que presentaba la Constitución de 1824, fue la forma de elegir al Presidente y vicepresidente. El hecho de que la vicepresidencia fuera para aquel candidato vencido en la votación en la que resultó electo el Presidente, trajo como consecuencia que las divisiones ideológicas y políticas surgieran inmediatamente, sucediendo desordenes que desencadenaron en luchas internas.

Antonio López de Santa Anna, tuvo una definitiva e importante participación durante esta época, asumió once veces el ejecutivo, su ambición y delirio por el poder lo llevaron a autonombrarse "*Alteza Serenísima*".

Sin embargo, el vicepresidente de la nación, Valentín Gómez Farias, hombre de ideas liberales, se hizo cargo del ejecutivo federal durante las múltiples ausencias del Presidente, y con apoyo de la V Legislatura, que compartía el mismo espíritu liberal, expidió una serie de disposiciones encaminadas a evitar la intromisión de la iglesia en los asuntos del gobierno civil, pero tales reformas fueron consideradas como una afrenta contra los conservadores, y en medio del disturbio ideológico, el Presidente Santa Anna finalmente se impuso y comunicó al congreso que el gobierno consideraba terminado su periodo de sesiones, por lo que en lo sucesivo no se reconocería ningún acto de esa asamblea.¹¹³

Ante el reclamo, como respuesta de Santa Anna, el 1 de junio de 1834, dio a conocer un manifiesto, en donde afirmó, que: "los pueblos no cesaban de manifestar la resolución para oponerse a reformas que pugnaban abiertamente con su piedad religiosa"; y que, "era inaludible que la nación se envolvía de nuevo en los horrores de una guerra civil". También señaló que el ejecutivo deseaba la derogación de algunas leyes para calmar las agitaciones y que él buscaba medios de conciliación. Sin embargo, la Cámara de diputados había suspendido sus sesiones, dada su falta de libertad para actuar. Concluyó afirmando, que en virtud de que el gobierno tenía entre sus principales obligaciones, la de guardar y hacer guardar la Constitución, desconocía un poder que se excedía en el ejercicio de sus atribuciones. Esta justificación que el Plan de Cuernavaca proporcionaba a Santa Anna, no tuvo fundamento jurídico, pues estando vigente la Constitución de 1824, el ejecutivo era uno de los más obligados a acatarla, y en ella, no aparecía ninguna atribución que lo facultara para desconocer los actos del Congreso, sin embargo, el

¹¹³ RABASA Emilio, *op. cit.*, p. 30.

23 de junio, emitió una circular por la que suspendían las disposiciones que, tanto el Congreso como las autoridades liberales, habían dictado.¹¹⁴

El 18 de febrero de 1835 la VI Legislatura expidió una ley por la que desconocía la autoridad del vicepresidente de la República, Valentín Gómez Farias, cesándolo de las funciones propias de su cargo y el 2 de mayo se expidió una ley que expreso: "en el Congreso general residen, por voluntad de la nación, todas las facultades extraconstitucionales, necesarias para hacer en la Constitución de 1824, cuantas alteraciones crea convenientes al bien de la misma nación sin las trabas y moratorias que aquella prescribe". Señalo, "que el congreso se prefija por limites de dichas facultades, las que detalla el artículo 171 de la mencionada Constitución". Aunque expresamente no contemplaba esas facultades extraconstitucionales, en verdad estaban encaminadas a la Conversión de la República federal en central. Dicha ley resultaba contradictoria, pues reconocía facultades amplísimas al Congreso general para realizar cuantas reformas considerara convenientes, y al mismo tiempo fijaba como limite, lo indicado en el artículo 171, en el que señalaba que jamás podría reformarse los artículos que establecían la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, su forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes de la federación y de los Estados.

En sesiones del 24 y 25 de septiembre de 1835, se presentaron dos proyectos de leyes. El primero, con clara tendencia Centralista, contenía medidas para dar mayor organización provisional a los órganos de gobierno que no la tuvieran y unificar a todos para alejarlos del peligro, que según ese proyecto, ya convertido en ley, entrañaba el federalismo.

Destacaron las medidas relacionadas con el mantenimiento en sus propios puestos de los gobernadores que a esa fecha existían en los Estados, aún cuando hubieran cumplido el tiempo que prefijaban sus respectivas Constituciones, pero sujeta su permanencia y el ejercicio de sus atribuciones, al supremo gobierno de la nación. También se impusieron la suspensión de funcionarios de todas las legislaturas locales. Subsistirían todos los jueces y tribunales de los Estados, y la administración de justicia, mientras no se expidiera la legislación organizadora de ese ramo, por lo que, al disolverse en 1835 las legislaturas de los Estados y someterse a los ejecutivos locales, prácticamente se inauguraba, la etapa centralista en nuestra recién formada nación.¹¹⁵

El segundo proyecto de ley de la comisión, se refería a la que contenía las bases para la nueva Constitución. En su articulado se señalaron los temas que serían motivo de leyes constitucionales, continua como oficial la religión católica, se suprimió la denominación y estructura de los estados, dividiéndose el territorio

¹¹⁴ *Idem*, pp. 31, 32.

¹¹⁵ *Idem*, p. 35.

nacional en departamentos y, para su gobierno había gobernadores y juntas departamentales.

El 15 de diciembre 1835 se promulgo *la Primera Ley Constitucional*, con fundamento en lo dispuesto por el artículo segundo de las bases para la nueva Constitución, contenía 15 artículos y se refería a los “Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República”, señalando sus derechos esenciales; que no podían ser detenidos sin mediar mandamiento expreso de autoridad competente, ni tampoco ser privados de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella, y que no habría cateo de casas y papeles. También que debían ser juzgados conforme lo establecía la Constitución, cooperar a los gastos del Estado y defender a la patria.¹¹⁶

La *Segunda Ley Constitucional*, compuesta de 23 artículos, fue toda una innovación, pues contempló la creación del tan controvertido **Supremo Poder Conservador**, compuesto por cinco miembros que podían ser reelectos. Se establecía como requisito haber desempeñado algún cargo como Presidente de la República, vicepresidente, senador, diputado, secretario de despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia. Dentro de sus principales atribuciones, se encontraba, nada menos, el declarar la nulidad de una ley o decreto, la de los actos del Poder Ejecutivo y los de la Suprema Corte de Justicia. Asimismo, la de declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, suspender a la Suprema Corte de Justicia, y hasta por dos meses las sesiones del Congreso general, restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes, en caso de que hubieran sido disueltos por la revolución, declarar la voluntad de la nación cuando fuere conveniente, negar u otorgar la sanción a las reformas constitucionales y calificar las elecciones de los senadores. Se decreto que el Supremo Poder Conservador solo era responsable ante Dios y que la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.¹¹⁷

La *Tercera Ley*, contenía 58 artículos, trataba al Poder Legislativo, a sus miembros y de la formación de las leyes. Estableció que el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso general de la nación, compuesta de dos cámaras, la de diputados y la de senadores. Correspondía la iniciativa de las leyes al Supremo Poder Ejecutivo, y a los diputados en todas las materias; a la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a su ramo y a las juntas departamentales, en lo concerniente a impuestos, educación, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales. La Cámara de Senadores, solo podía revisar el proyecto sin hacerle modificaciones y solo podía aprobarlo o desaprobarlo.¹¹⁸

¹¹⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Suprema Corte sus leyes...*, op. cit., pp. 67,68.

¹¹⁷ *Idem*, pp. 69, 70.

¹¹⁸ *Idem*, pp. 75,76.

La **Cuarta Ley**, con 34 artículos, se refirió a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, que se deposita en un Supremo Magistrado, denominado Presidente de la República, durando en su encargo 8 años y fijaba el procedimiento para su elección, autorizando a su reelección. Existía un consejo de gobierno, formado por eclesiásticos, militares y miembros de la sociedad. Sus atribuciones eran las que indicaban la Constitución y las leyes, así como dictaminar sobre todos los casos y asuntos que se le solicitaren para el despacho de los asuntos de gobierno, contemplaba 4 ministros: de lo interior, de relaciones exteriores, de hacienda, de guerra y marina.¹¹⁹

La **Quinta Ley**, con 51 artículos, versaba sobre el Poder Judicial de la República Mexicana. Se ejercía por la Suprema Corte de Justicia, por los Tribunales Superiores de los departamentos, por los de hacienda que estableciera la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia, y señalaba las atribuciones de cada uno de ellos.¹²⁰

La **Sexta Ley**, contenía 31 artículos, que se denominó “División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos”, señala que la república se dividiría en departamentos, estos en distritos, y los distritos en partidos. El gobierno interior de los departamentos estaba a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general y siendo nombrados por éste. Los gobernadores duraban en su cargo ocho años, pudiendo ser reelectos.¹²¹

La **Séptima Ley**, con 6 artículos y 8 transitorios, denominada “de las variaciones de las leyes constitucionales”, prevenía que en transcurso de seis años, contados a partir de la publicación de la Constitución, no se le podía hacer modificaciones. Otorga al congreso la facultad única de resolver las dudas de los artículos constitucionales.¹²²

En esta etapa, así, a capricho del Presidente en turno, carente de medio de control y garantía de efectividad, la Constitución no podía ser respetada e irónicamente se instituye el Supremo Poder Conservador, cuya función principal era la de garantizar la efectividad de la Constitución declarando la nulidad de leyes y actos de autoridad.

¹¹⁹ CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, p. 369-376.

¹²⁰ *Idem*, pp. 377-386.

¹²¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, México, 1999, 22ª edición, pp. 239-243.

¹²² *Idem*, pp. 244, 245.

4.5. BASES ORGÁNICAS DE 1843

En julio de 1840, después de un importante movimiento encabezado por el federalista Valentín Gómez Farias y sofocado por el General Gabriel Valencia, se iniciaron los trabajos para reformar la Constitución. El Constituyente se ocupó de un proyecto de reformas, donde por primera vez se propuso el control de la constitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia, sin que dicha reforma prosperara.

La situación se complicó a suma manera para el gobierno centralista, por lo que resultó necesario reformar las Siete Leyes Constitucionales para que el gobierno tuviera más libertad de acción, ya que el Supremo Poder Conservador, con sus amplísimas facultades, limitaba el ejercicio de las facultades de aquel.¹²³

En el año de 1841, tres generales proclamaron sus respectivos planes: Mariano Paredes y Arrillaga, Gabriel Valencia y Antonio López de Santa Anna, los cuales contenían distintos planteamientos. El 28 de septiembre, éstos generales expidieron un acta llamada Plan de Bases de Tacubaya, sin que se manifestara a favor de alguno de los sistemas en pugna.

Según lo establecido en la disposición segunda del Plan de Tacubaya, el 7 de octubre, Santa Anna procedió a nombrar a los miembros de la junta de representantes de los departamentos, y éstos a su vez designaron al Presidente provisional, nombramiento que recayó en el propio Santa Anna. Igualmente, el 10 de abril de 1842 se realizaron elecciones para diputados, efectuándose posteriormente la apertura de sesiones al Congreso general.¹²⁴

El 11 de diciembre de 1842, los habitantes de Huejotzingo, Puebla, se pronunciaron en desconocimiento del Congreso Constituyente, adhiriéndose a este acto, gran número de guarniciones militares, incluso la de la capital del país; como consecuencias de los movimientos, el 19 del mismo mes y año el gobierno expidió un decreto de acuerdo a las facultades que la fracción séptima de las Bases de Tacubaya le habían concedido, facultando al gobierno para que nombrara una junta de ciudadanos distinguidos para que formaran las bases que organizaran a la nación. Para el 6 de enero de 1843, quedó formalmente instalada la Junta Nacional Legislativa, que formuló un nuevo ordenamiento constitucional, sancionado por Santa Anna, quien seguía fungiendo como Presidente provisional.¹²⁵

¹²³ RABASA, Emilio, *op. cit.*, p. 42.

¹²⁴ *Idem*, p. 44.

¹²⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 403.

Las Bases Orgánicas de 1843, estaban compuestas de 11 títulos y 202 artículos; reiteraron la independencia de la nación y la organización en República Centralista, conservaron la división territorial establecida en 1836, dejando a una ley secundaria, precisar el número y los límites de los departamentos, suprimió al Supremo Poder Conservador, y declaró que el país profesaba y protegía la religión católica.

Se concedía el derecho de iniciar leyes al ejecutivo, a los diputados, a las asambleas departamentales y a la Suprema Corte. En cuanto a la formación de leyes, señaló el mismo procedimiento establecido en las siete leyes constitucionales, pero estableció a favor del ejecutivo un desmesurado derecho de veto. (Artículo 53)¹²⁶

El despacho de negocios estaba a cargo de 4 ministros: de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia y negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria; de Hacienda; y, de Guerra y Marina. Reitero la existencia del Consejo de Gobierno, integrado por diecisiete vocales, designados por el ejecutivo, y perpetuos en el desempeño del cargo. (Artículo 93)¹²⁷

En materia electoral, se dividió la población de México en secciones de 500 habitantes, cuyo censo se renovarían cada seis años, eligiendo, éstos, por medio de boletas, un elector primario y este a su vez, nombraba a los electores secundarios. Estos últimos formaban el Colegio electoral que nominaba a diputados al Congreso general y vocales de las asambleas locales. (Artículos 147, 148, 149)¹²⁸

Integraba al Poder Judicial: la Suprema Corte de Justicia, los tribunales superiores de los departamentos, los juzgados de primera instancia y los de hacienda. Formaban la Corte Suprema un fiscal y once ministros. (Artículo 115)

Estableció la Corte Marcial integrada por generales y letrados, cuyas atribuciones precisaría una ley. Se creó un tribunal especial, integrado por diputados y senadores, encargados de juzgar a los ministros de la corte. (Artículo 122)¹²⁹

Respecto de las garantías de igualdad, libertad y de seguridad pública, señalaba que los detenidos tenían el derecho de que los jueces, dentro del tercer día, recabarían su declaración preparatoria, garantizaba que el lugar de su detención fuera distinto al de los sentenciados, prohibía el juramento sobre hechos propios, el desahogo de la confesión sin conocimientos de los datos que obraren en la causa, la nota de infamia trascendental, la prórroga del juicio en más de tres

¹²⁶ CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, p. 410.

¹²⁷ *Idem*, pp. 418,419.

¹²⁸ *Idem*, pp. 429, 430.

¹²⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Suprema Corte sus leyes...*, *op. cit.*, p. 119.

instancias y la intervención por el mismo juez en más de una de esas instancias. (Artículos 175, 176, 177, 183, 184)

Se estableció la pena de muerte, la creación de tribunales sin sujeción a derecho, la suspensión de formalidades judiciales con sólo la determinación del Congreso y severas restricciones a la libertad de imprenta. (Artículos 181, 193, 195, 196)¹³⁰

En lo relativo a las reformas constitucionales, estableció que en cualquier tiempo podrían hacerse alteraciones o reformas a las bases.

Se fortaleció al Poder Ejecutivo al suprimir al Supremo Poder Conservador.

¹³⁰ *Idem*, p. 118.

4.6. ACTA DE REFORMAS DE 1847

Las bases orgánicas de 1843 rigieron por más de 3 años, pero habrían de sucumbir a pronunciamientos y revueltas que deseaban se convocara un nuevo Constituyente para poner en vigor otra vez los documentos constitucionales del 24. Con un país plagado de revueltas y con una invasión inminente, el congreso inició sus labores el 6 de diciembre de 1846, bajo la presidencia de José Joaquín de Herrera y con dominio de los moderados, como Lafragua, Espinoza de los Monteros, Comonfort y el célebre Mariano Otero. Asimismo, concurre por Oaxaca Benito Juárez que ya era una figura prominente entre el partido de los puros. La mayoría de la comisión y del congreso estaban por el restablecimiento de la Constitución de 1824.

Mariano Otero disintió del dictamen de la mayoría, y en su voto particular propuso que el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 formaran la única Constitución Política de la República, añadiendo además, la observancia de la presente Acta de Reformas. Los razonamientos de Otero contenidos en ese celebre voto particular hicieron que la mayoría aceptase el voto de la minoría, por lo que, con algunas pequeñas modificaciones se convirtió en el Acta Constitutiva y de Reformas.¹³¹

Se establecía la conservación del sistema federal con el establecimiento de los principios liberales y filosóficos propios del siglo XIX, inspirándose en la Constitución de la Francia revolucionaria, las instituciones inglesas y la Constitución norteamericana.¹³²

En la Constitución de 1824 se había establecido el principio de proteger por leyes sabias y justas los derechos del ciudadano, pero varias disposiciones que las contenían eran verdaderamente filosóficas. Consecuentemente, la nueva Constitución en su artículo 5° establecía las garantías individuales para todos los habitantes del territorio de la república; proponía que la Constitución fijara los derechos individuales y su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, general y de carácter muy elevado, el detallarlos.

Por lo que respecta a la organización de los poderes federales, proponía respecto de la cámara popular, que tuviera tres objetivos de reforma: su número, las condiciones de elegibilidad y la forma de elección. La Cámara de Diputados debiera ser más numerosa (un diputado por cada 50,000 y no 80,000 habitantes). Las condiciones de elegibilidad eran muy genéricas: tener 25 años de edad, estar en los derechos de ciudadano y no estar comprendidos dentro de las causas de excepción del artículo 23 de la Constitución de 1824. (Artículo 7)

¹³¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 441.

¹³² *Idem*, p. 469.

Por lo que hacía al senado, solicitaba su renovación por tercios cada dos años y, además de los dos senadores electos por cada Estado, habría un número igual al número de Estados electos a propuesta de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones, del senado y el ejecutivo. Así el senado se compondría de un número triple respecto al de los Estados de la federación, es decir, sesenta y nueve senadores. (Artículo 8) ¹³³

En cuanto a la formación de leyes se requería el voto de dos tercios de la cámara iniciadora, unido al de poco más de un tercio de la revisora. En todas formas se exigía para toda ley la aprobación de una y otra cámara.

En relación con el Ejecutivo, mediante el artículo 15 se derogan a su vez, los artículos que establecían el cargo de vicepresidente que establecía la Constitución de 1824. También se fijaban nuevas reglas por delitos de altos funcionarios, correspondiendo a la Cámara de Diputados la función acusatoria, y al Senado, el de jurado de sentencia.

Como gran novedad, propuso Otero la facultad del Congreso de la Unión de declarar nulas las leyes con efectos generales, en el que la Suprema Corte únicamente interviene como el órgano ante el que se presenta el reclamo y el encargado de publicar el resultado, lo que antecede al control de constitucionalidad de las leyes por un órgano político que más se asemeja a la acción de inconstitucionalidad, que en sus artículos 22, 23 y 24 disponían: ¹³⁴

Artículo 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuere reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado quedando anulada la ley si así lo resolviera la mayoría de las legislaturas.

Artículo 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso General y las legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional, y en toda declaración

¹³³ CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, p. 440

¹³⁴ *Idem*, p. 42.

afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.

Finalmente la mayor aportación de Mariano Otero fue la implementación del juicio de amparo, que en su artículo 25, establecía:

“Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la república para 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 a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.”¹³⁵

¹³⁵ *Ibid.*

4.7. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857

El primero de marzo de 1854 fue proclamado el Plan de Ayutla, sustancialmente este documento, cesaba en el ejercicio del poder público a Antonio López de Santa Anna, se convocaba a elegir un Presidente interino de la república por representantes de cada Estado y territorio, y se convocó a un congreso extraordinario para construir a la nación, bajo la forma de “República Representativa Popular”, pero dicho plan sería reformado diez días después en Acapulco, y la elección del Presidente interino se haría por representantes, ya no de Estados, si no, de departamentos, lo que implicaba una tendencia centralista.

Por otra parte, en Cuernavaca, Álvarez nombro el 1° de octubre de 1855, la junta de representantes que habría de elegir al Presidente interino de la República, quedando electo el propio Álvarez, quien al poco tiempo en mal estado de salud, persuadió a Comonfort a que ocupará la presidencia interina, ante la desconfianza y descontento de radicales y conservadores, y fue él quien habría de convocar al constituyente, y posteriormente, jurar y firmar la Constitución de 1857.¹³⁶

El Constituyente de 1856-1857 basó gran parte de su obra en los documentos constitucionales de 1824. Fue jurada y firmada por los diputados constituyentes el 5 de febrero de 1857. El mismo día también concurrió y presto juramento de “guardar y hacer guardar” la Constitución, el Presidente sustituto Ignacio Comonfort, quien la promulgo el 12 de febrero, apareciendo publicada por bando solemne el 11 de marzo, y finalmente aprobada, constó de 128 artículos, albergados en ocho títulos, y un transitorio.

Título I, IV secciones: los derechos del hombre, los mexicanos, los extranjeros y los ciudadanos mexicanos.

Título II, II secciones: soberanía nacional y la forma de gobierno, y las partes integrantes de la federación y del territorio nacional.

Título III, III secciones, división de poderes: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

Título IV, responsabilidad de los funcionarios públicos.

Título V, Estados de la Federación.

Título VI, prevenciones generales.

Título VII, reformas de la Constitución.

Título VIII, inviolabilidad de la Constitución.

El esquema de la Constitución comprendía, todos los elementos del constitucionalismo liberal avanzado del siglo XIX. Era breve, sobria y tendía a ser conciliatoria. Las adiciones y reformas que, sobre el pasado constitucional de México estableció, la identifican como progresista.

¹³⁶ RABASA, Emilio, *op. cit.*, pp. 59,60.

No se restauraron plenamente, el Acta de reformas y la Constitución de 1824, aún cuando varias de sus disposiciones fueron copiadas. Se aceptó, por unanimidad el federalismo. Se suprimió el que la nación profesara perpetuamente la religión católica, y en su artículo 123 se le atribuye en exclusividad, a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso la intervención que designen las leyes.¹³⁷

Los derechos del hombre fueron claramente formulados en 29 artículos. La libertad fue extendida a la enseñanza, trabajo, expresión de ideas, imprenta, petición, asociación, portación de armas y tránsito. El famoso artículo 14, prohibió la retroactividad de las leyes, prescribiendo que juicio y sentencia estuvieran fundados en las leyes previas y dictadas por autoridad competente. El proceso criminal fue dotado de nuevas garantías, aun cuando se rechazó la idea del jurado popular. Se prohibieron los monopolios. Autoriza en casos graves la suspensión de las garantías individuales.

La soberanía nacional (artículo 39), se hizo residir "esencial y originalmente en el pueblo", como notoria modificación a los establecido por el Acta y Constitución de 1824 y retomando, así, el revolucionario concepto que el celebre Morelos había plasmado en la Constitución de Apatzingan.

El Poder Legislativo sería unicameral (artículo 51), es decir, depositado en una sola asamblea de diputados y suprimiendo a los senadores.

La responsabilidad de los funcionarios públicos (artículo 103 al 108), dividió a los delitos que aquellos pudieran cometer, en comunes y oficiales. En los comunes, el Congreso de la Unión, erigido en gran jurado, declaraba si se procedía, o no, contra el acusado. En el primer caso, se le ponía a disposición de los tribunales comunes. Por lo que hace a los delitos oficiales, el jurado de acusación lo era el Congreso de la Unión, y el de sentencia, la Suprema Corte de Justicia.¹³⁸

El principio de Supremacía Constitucional, fue integrado en el texto del artículo 126, que enuncia:

*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y, todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, 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.*¹³⁹

¹³⁷ *Idem*, p. 72.

¹³⁸ CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, p. 471, 472.

¹³⁹ *Idem*, p. 474.

En su artículo 97 concede a la Suprema Corte la atribución de conocer desde la primera instancia de las controversias que se susciten de un Estado con otro y de aquellas en que la Unión fuere parte.¹⁴⁰

El control de la constitucionalidad de las leyes, quedo debidamente establecido mediante el juicio de amparo, que se consigno en los artículos 101 y 102.

Artículo 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.*
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.*
- III. Por las leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.*

Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.¹⁴¹

¹⁴⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p.623.

¹⁴¹ *Idem*, p. 624.

4.8. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917

La situación social, económica y política de fines del siglo XIX, y de la primera década del siglo XX, originó el movimiento de Revolución mexicana. Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y sufrían una vida llena de injusticias siendo explotados por los latifundistas; los obreros carecían de derechos e intolerables condiciones de trabajo pesaban sobre ellos. La desigualdad entre las clases sociales era cada vez más profunda. La Constitución de 1857 había cedido su vigencia a la dictadura de un hombre, Porfirio Díaz, quien duró sumando sus dos etapas, más de 30 años en la presidencia.

Ante la nueva reelección de Porfirio Díaz en 1910, Francisco I. Madero expidió el 5 de octubre, el conocido Plan de San Luis, por el que declaraba nulas las elecciones de julio de ese año, desconoció el gobierno del general Díaz asumiendo él mismo la presidencia provisional, y el 20 de noviembre el pueblo se levantó en armas para arrojar del poder a las autoridades en funciones, culminando con la renuncia de Díaz el 25 de mayo de 1911.

Madero, dentro de sus principales pretensiones buscaba ser el primer Presidente emanado de la Revolución y, como consecuencia de sus limitadas aptitudes para cumplir con los objetivos sociales del movimiento, surgió en el sur del país el descontento del grupo encabezado por Emiliano Zapata, quien el 28 de noviembre de 1911 desconoció a Madero y lanzó el Plan de Ayala, que se convertiría en uno de los más importantes precedentes del Constituyente de 1917, y uno de sus más acabados logros sería la reforma agraria.¹⁴²

La primera etapa de la Revolución Mexicana concluyó con la muerte de Francisco I. Madero, que fue traicionado por Victoriano Huerta, quien entronaría la dictadura que evitaba la consolidación de la Revolución, iniciando la segunda etapa del movimiento social mexicano.

Otro gran visionario, Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, emitió el Plan de Guadalupe el 27 de marzo de 1913, mediante el que desconoce el gobierno del general Huerta y de los Poderes Legislativo, Judicial de la Federación y a los gobiernos que hubiesen reconocido al despojador. Se designó como primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza, quien al ocupar la ciudad de México, se encargaría del Poder Ejecutivo, convocaría a elecciones generales y entregaría el poder, al ciudadano que hubiese sido electo legítimamente.

En su carácter de primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Carranza expidió varias leyes que incluirían varios de los nuevos anhelos revolucionarios

¹⁴² RABASA, Emilio, *op. cit.*, p.84.

como fueron: la Ley del Municipio Libre, la Ley Agraria y la de abolición de rayas. Pero como la Constitución de 1857 no se ajustaba a las nuevas reformas porque la vida había superado algunos de los principios básicos, surgió entre los principales jefes carrancistas la idea de convocar a un congreso Constituyente que reformará la ley Suprema, y la pusiera acorde al México surgido de la Revolución.¹⁴³

Así, el Constituyente inició sus labores el 1° de diciembre de 1916 y las concluyó el 31 de enero de 1917, habiendo celebrado 67 sesiones ordinarias. El día 5 de febrero de 1917, se promulgó la Constitución que hoy rige al pueblo mexicano.

La Constitución aprobada en Querétaro, fundamentalmente contuvo una gran parte de la Constitución liberal de 1857, especialmente en lo concerniente a los derechos humanos, ahora calificados y designados como garantías individuales, contiene 136 artículos, con nueve títulos, distribuidos de la siguiente forma:

TITULO PRIMERO

Capítulo I. De las garantías individuales

Capítulo II. De los mexicanos

Capítulo III. De los extranjeros

Capítulo IV. De los ciudadanos mexicanos

TITULO SEGUNDO

Capítulo I. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno

Capítulo II. De las partes integrantes de la federación y del territorio

TITULO TERCERO

Capítulo I. De la división de poderes

Capítulo II. Del Poder Legislativo

Sección I. De la elección e instalación del Congreso

Sección II. De la iniciativa y formación de leyes

Sección III. De las facultades del Congreso

Sección IV. De la Comisión Permanente

Capítulo III. Del Poder Ejecutivo

Capítulo IV. Del Poder Judicial

TITULO CUARTO. De la responsabilidad de los funcionarios públicos

TÍTULO QUINTO. De los Estados de la Federación

TÍTULO SEXTO. Del trabajo y la previsión social

TÍTULO SÉPTIMO. Prevenciones generales

TÍTULO OCTAVO. De las reformas de la Constitución

TÍTULO NOVENO. De la inviolabilidad de la Constitución

Las adiciones con marcado contenido social fueron las contenidas en los artículos 3°, referente al derecho a la educación, el artículo 27 establece la constitución de la propiedad privada, el 123, titulado "del trabajo y la previsión

¹⁴³ *Idem*, p. 86.

social", cuyo contenido reglamenta el derecho al trabajo digno y socialmente útil, implementando las reglas básicas y humanitarias bajo las cuales funcionaría el sistema laboral del país, y el artículo 130 relativas a la separación de Estado e iglesia.

Se establece, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en un República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos. (Artículo 40)

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (Artículo 49)

El Poder Legislativo, se deposita en un Congreso General que se divide para su ejercicio en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores; la primera se integra actualmente por quinientos diputados, que originalmente eran elegidos en su totalidad cada dos años, y que actualmente se renueva en periodos de tres años; y la segunda, integrada por ciento veintiocho senadores, que originalmente eran electos cada cuatro años, y renovada por mitad cada dos años, y actualmente se renuevan en su totalidad cada seis años. (Artículos 50, 51, 52, 56)

Se otorga el derecho de iniciar leyes al Presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los Estados. (artículo 71)

Por cuanto hace al ejecutivo, se establece la no reelección del cargo de Presidente y se suprime la figura del vicepresidente, dando mayor autonomía al Poder Judicial y soberanía a los Estados, y se crea el Municipio libre.

El Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito, de distrito y unitarios, y en la reforma de 1994, se incluye al Tribunal Federal Electoral. La Suprema Corte se integra por 11 Ministros.

Se incluyó el principio de Supremacía Constitucional en el artículo 133, que en el año de 1934 sufrió algunas modificaciones, la frase "hechos y que se hicieren", relativa a los tratados internacionales se cambio y se aclaró que tales tratados deben ser ratificados por el senado, no por el Congreso, quedando en los siguientes términos:¹⁴⁴

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

¹⁴⁴ Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Supremacía...*, op. cit., p.35.

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.

El control de la constitucionalidad de las leyes, quedó implementado por varios medios de control, siendo el más importante el **juicio de amparo**, regulado por los artículos 103 y 107, cuyo texto del primero de los preceptos citados otorga a los tribunales federales la potestad para conocer en exclusiva de las controversias que se suscitasen por actos de autoridad que violen las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o de la esfera de competencia del Distrito Federal, y por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la autoridad federal.

En el artículo 107 se establecen las reglas sobre las cuales el juicio de amparo funcionaría como el medio de control constitucional más efectivo durante la vigencia de la Constitución actual, tiempo dentro del cual sufrió innumerables reformas, y que en sus múltiples fracciones reglamenta lineamientos sobre aspectos muy distintos, que establecerían los principios rectores para su aplicación y reglamentación, mismos que serán abordados en el capítulo subsecuente.

El constituyente de 1917, en su artículo 105, incluyó las **controversias constitucionales**, facultando la Suprema Corte para conocer de las controversias que se susciten entre los Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la federación y los Estados, y de estos con la federación. Sin embargo, por el cambio de estructura de la federación, y por ciertas lagunas suscitadas en algunos casos fuera de los supuestos establecidos, este precepto fue reformado en diciembre de 1994. Se estableció en la fracción I, las controversias constitucionales, ampliando los supuestos de procedencia y los sujetos legitimados. Se concede a la Suprema Corte la facultad de conocer en única instancia, de las controversias que se susciten entre la Federación, los Estados, Municipios o el Distrito Federal, a fin de que se invaliden normas generales o actos concretos que atenten contra la esfera de competencia de estos tres niveles gubernamentales.

En dicha reforma se adiciona la fracción II al artículo 105, se reglamentan las **acciones de inconstitucionalidad**, cambiando el sistema de control de la constitucionalidad de las leyes en México, convirtiendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional, la cual tiene como finalidad reconocer una vía para que una representación parlamentaria calificada o el C. Procurador General de la República, puedan plantear a la Suprema Corte de Justicia si las normas son, o no, acordes a la Constitución y, en su caso, declarar la invalidez de la norma, a fin de no que pueda aplicarse, previo el procedimiento respectivo, a ningún ciudadano. En agosto de 1996 se agregó un párrafo, para

determinar que la única vía para plantear la contradicción entre una ley electoral y la Ley Suprema es la acción de inconstitucionalidad, facultando a los partidos políticos para su acción.

En el artículo 97 se estableció por primera vez la **facultad de investigación** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo texto original en su parte relativa ha recibido tres reformas, la primera en 1977, de la cual se eliminó lo referente a la violación del voto público y se creó un párrafo especial para regularlo, la segunda reforma fue en 1987, con el fin de que otros poderes pudieran solicitar a la Corte el ejercicio de la facultad de investigación,¹⁴⁵ y por último, en 1994 al crearse el Consejo de la Judicatura Federal, se modificó en su párrafo segundo, mediante la cual se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrados de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

El **Juicio Político**, contemplado en el artículo 110, reformado en tres ocasiones, en diciembre de 1982, agosto de 1987, y por último en diciembre de 1994,¹⁴⁶ que incorpora como sujetos de juicio político a los Consejeros de la Judicatura Federal y del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, junto a otros ya considerados funcionarios de alta jerarquía. Según el cual, las sanciones a imponer consisten en la destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. La Cámara de Diputados procede a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, la cual se erigirá en jurado de sentencia.

En la reforma constitucional de enero de 1992 se adicionó al artículo 102 de la Constitución un apartado "B"; se faculta al Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas para crear los **organismos de protección de derechos humanos**, los que conocerán en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, exceptuando el Poder Judicial de la Federación, que violen los "derechos humanos". Y en enero de 1999 se publicó una reforma al apartado B de dicho precepto, que modificó sustancialmente la naturaleza jurídica de la denominada Comisión Nacional de los Derechos Humanos, implicando el procedimiento de designación de su titular y de los miembros de su consejo consultivo, así como la duración en los cargos, otorgando como características

¹⁴⁵ CÁMARA DE DIPUTADOS, XLVII Asamblea Legislativa, *op. cit.*, p. 77.

¹⁴⁶ *Idem*, p. 831.

primordiales, la autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios.

El artículo 99 fue reformado en el año de 1996, y mediante dicha enmienda se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como un órgano completamente autónomo, especializado, de legalidad y de plena jurisdicción¹⁴⁷ y, se establecen los medios de **protección de la Constitución en materia electoral**, considerados como medios de control constitucional, el de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, legitimando en este último a los ciudadanos individualmente considerados que hubiesen sido lesionados en sus derechos político-electorales, a promover ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación en única instancia, por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para formar parte de los asuntos políticos; y en aquel, únicamente los partidos políticos pueden promover por conducto de sus representantes ante la misma Sala Superior, tratándose de actos relativos a las elecciones de gobernadores, diputados locales, Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

¹⁴⁷ HUERTA PSHÍAS, Elias, *La Justicia Electoral y el caso Tabasco*, Editorial Nivi, México, 2001, p. 62.

III. EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

1. EL SISTEMA MEXICANO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Existen en el mundo dos principales sistemas de control de la constitucionalidad: el americano o difuso y el austriaco o concentrado.¹⁴⁸ El primero se conoce por *difuso* por que esta a cargo de cualquier juez, sin importar el fuero al que pertenezca, conocer de la inaplicación de leyes con carácter de inconstitucional. Todo juez puede inaplicar una ley que considere inconstitucional y fallar con una sentencia con efectos relativos para aquellas partes en conflicto. Su carácter es incidental por que se desprende de una controversia relativa a cualquier materia, que es la que en origen le compete al juez. El segundo sistema se opone totalmente al difuso ya que la revisión de las leyes corresponde a un órgano en particular denominado en su país de origen Tribunal Constitucional, por tanto, su naturaleza de concentrado es por que solo a un órgano le corresponde determinar o no, si una ley es constitucional, es principal al no derivar de otra controversia, sino que el punto a dirimir es la mera constitucionalidad, y el alcance de la sentencia emitida no genera la simple inaplicación, sino contrariamente tiene efectos generales que implican la desaparición de una ley o alguna disposición.

El sistema difuso fue adoptado en la mayoría de países en América Latina gracias a la influencia que la Constitución norteamericana tuvo, una vez que estos lograron su independencia, ya que buscaban conformarse en Estados libres y soberanos en los que imperará un gobierno democrático y respetuoso de los derechos del hombre.

En Europa, a partir de la creación del Tribunal Constitucional austriaco, otros países comenzaron a adoptar su sistema de control de la constitucionalidad, puesto que en sus legislaciones no existían los medios adecuados para la protección constitucional y con el paso de los años su influencia ha llegado a algunos países de América latina.

Actualmente, la doctrina reconoce un tercer sistema de control llamado *mixto*, que particularmente se ha desarrollado en América latina, en países que originalmente adoptaron el sistema americano y a la postre han creado un Tribunal Constitucional, o en su caso, encaminado a sus Cortes para que tengan un conocimiento abstracto y directo de cuestiones de inconstitucionalidad.

¹⁴⁸ Cfr., Capítulo II.

El control mixto entraña la combinación del control abstracto de la constitucionalidad a cargo de un órgano supremo, con la facultad de que todos los jueces puedan calificar las leyes que estimen inconstitucionales, así, al tiempo que hay un órgano que desde la cúspide del Poder Judicial ejerce funciones de control abstracto y concentrado, el resto de los tribunales tiene competencia para realizar un exámen incidental y difuso, que llega a conducirlos a inaplicar una ley determinada por estar viciada de inconstitucionalidad.¹⁴⁹

Sin embargo, en el caso particular de México, por jurisprudencia de la Corte, no todos los jueces pueden conocer la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley en virtud de que nuestro régimen político otorga competencia para conocer cuestiones de constitucionalidad únicamente a los tribunales federales de amparo, de lo que es de inferir, que los juzgadores locales y federales en materia común, están jurídicamente imposibilitados para hacer pronunciamiento alguno en ese sentido.

Cabe destacar, que algunas áreas de la doctrina en nuestro país consideraban la cabida del control difuso en nuestro sistema, bajo la base del artículo 133 constitucional, que obliga a todos los juzgadores a preferir y aplicar las normas constitucionales en contravención a leyes secundarias, no obstante que se ha reconocido en todo momento la exclusividad de los tribunales federales de amparo para efectuar la revisión de las leyes, y en ese sentido, es de señalar el criterio emitido por Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que sostiene, que el control difuso de la constitucionalidad de las leyes no ha sido aceptado por la doctrina jurisprudencial, que, bajo la tesis citada al siguiente rubro, indica:

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. Del artículo 133 de la Carta Magna, se deriva el principio de Supremacía Constitucional, según el cual una norma secundaria contraria a la ley suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico. Asimismo, se desprende de dicho numeral, el llamado control difuso del Código Político que implica el que todo juzgador, federal o local, tiene el indeclinable deber de preferir la ley de leyes a cualquier otra aplicación de normas secundarias que la contraríen; es decir, toda vez que la Constitución es la ley suprema, ningún precepto puede contradecirla y como a los juzgadores les corresponde interpretar las leyes para decir el derecho, a la luz de ese numeral cimero, éstos tienen el inexcusable deber de juzgar de conformidad o inconformidad de la ley secundaria con la fundamental, para aplicar o no aquélla, según que al código político le sea o no contraria. El control difuso de la constitucionalidad de las leyes, no ha sido aceptado por la doctrina jurisprudencial. Los Tribunales de Amparo se han orientado por sostener que, en nuestro régimen de derecho debe estarse al sistema de competencias que nos rige, según el cual sólo el Poder Judicial de la Federación puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad y no tiene intervención alguna la justicia local en la defensa

¹⁴⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Los Tribunales Constitucionales...*, op. cit., p. 30

jurisdiccional de la Constitución aun en el caso del artículo 133 de la misma, en relación con el 128 del propio ordenamiento, que impone a los juzgadores la obligación de preferir a la Ley Suprema, cuando la ley del Estado o local la contraría, ya que, de acuerdo con los artículos 103 de la ley suprema y primero de la Ley de Amparo, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, es de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales de Amparo, y los tribunales locales carecen en absoluto de competencia para decidir controversias suscitadas con ese motivo. Ahora bien, aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación, no sea un tribunal local; sin embargo, también carece de competencia para decidir sobre cuestiones constitucionales, ya que es un tribunal sólo de legalidad, en los términos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que, de conformidad con el artículo 104 del precepto cimero, sólo compete al Poder Judicial Federal juzgar de las controversias que surjan contra los actos de los demás Poderes de la Unión y si bien el mismo precepto prevé la existencia de Tribunales Administrativos, pero cuyas resoluciones o sentencias pueden ser revisadas, en último extremo, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, iría contra la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, que el Tribunal de Anulación en México tuviese competencia para conocer de la constitucionalidad de una ley expedida por el Poder Legislativo, ya que el Poder Ejecutivo, a través de "su tribunal", estaría juzgando actos emitidos por el Poder Legislativo. En estas condiciones, no le asiste razón a la quejosa en el sentido de que, en los términos del artículo 133 multicitado, el Tribunal Contencioso Administrativo debió examinar el concepto de nulidad donde planteaba el argumento relativo a la "ineficacia" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por carecer del refrendo de los Secretarios de Estado, a que se refiere el artículo 92 de la Carta Magna ya que el Tribunal Fiscal carece de competencia para pronunciarse sobre tales cuestionamientos porque el argumento de mérito no es, en absoluto, de contenido meramente legal, aun cuando el requisito del refrendo también se encuentre contemplado en una ley ordinaria, sino que alude a la constitucionalidad de dicha ley, pues si se sostuviera que la misma es "ineficaz" por carecer del refrendo, como pretende la quejosa, la consecuencia sería su no aplicabilidad en el caso concreto por ser contraria a la Ley Suprema, cuestionamiento que, lógicamente, es de naturaleza constitucional, sobre el cual el Tribunal Contencioso Administrativo no puede pronunciarse.¹⁵⁰

En el mismo sentido se ha pronunciado en Pleno nuestro Máximo Tribunal, al sostener que el principio de Supremacía Constitucional contenido en el artículo 133 del Código Político no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, y por tanto el control difuso no se autoriza en forma genérica por dicho precepto; lo que se hace visible en la tesis que a continuación se detalla:

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.

El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "Los

¹⁵⁰ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Octava Época, Instancia Tribunales Colegiados, Tomo III, Segunda parte-1, enero a junio de 1989, página 228, CD-ROM 1, IUS 2007.

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.". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.¹⁵¹

Por tanto, hemos de concluir, que el sistema de control constitucional imperante en nuestro país se encuentra matizado con características propias, que se han ido robusteciendo a lo largo del tiempo con la inclusión de nuevos medios de control, tanto específicos como generales, y si bien, en principio se asemeja al control difuso, nunca se busco hacer replica norteamericana, sino, por el contrario, con la inclusión del juicio de amparo se aporta un singular y eficaz medio para la defensa de la Constitución, adecuado en su momento a las circunstancias del sistema político del país, que durante mucho tiempo ha sido el arma de defensa más enérgico contra la aplicación de leyes inconstitucionales y en contra de la ejecución de actos de autoridad vulnerantes de los derecho constitucionales del individuo.

Con la reforma constitucional de 1994 se incluye como gran innovación otro medio de defensa de la Constitución, la acción de inconstitucionalidad, que, con la transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifico el sistema judicial y se encamino para la adaptación de un sistema de control constitucional a la europea, es decir de control concentrado, otorgando a nuestro Máximo Tribunal facultades exclusivas para conocer en abstracto de un medio de control que tiene como finalidad la de examinar mediante un proceso especial, si una ley adolece o no de inconstitucional, y en su caso, hacer una declaración con efectos generales que la invalide totalmente, haciendo labores propias de un Tribunal Constitucional.

¹⁵¹ Tesis P./J. 74/99, SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Novena Época, Instancia Pleno, tomo X, Agosto de 1999, página 5. CD-ROM 1, IUS 2007.

2. LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

La necesidad de que los principios constitucionales sean defendidos y se mantengan íntegramente se funda en la realidad misma, toda vez que la vida de la sociedad, necesariamente regulada por el derecho, no permanece estática, sino por el contrario, esta sujeta a los cambios sociales y políticos de la nación, por tal razón, por cuestiones históricas, políticas y por la demanda social, se han reformado y en otros casos, incluido, mecanismos adecuados para que la defensa de la Constitución sea más eficaz.

Existen en la actualidad diversos medios que garantizan el control de la constitucionalidad de las leyes en México, que no precisamente dan una denominación a nuestro sistema de control constitucional.

Los medios de control constitucional son instrumentos creados para evitar que se vulnere el orden previsto en la Constitución, de manera que cualquier cuestión relativa a la posible inconstitucionalidad de una ley o de un acto de autoridad, sea analizada para proteger así el federalismo y la Supremacía Constitucional. Este último principio entraña que los medios señalados se establezcan en preceptos de la Ley Fundamental, pues en ellos se prevé la voluntad soberana a través del Poder Constituyente, sin que tales medios se incluyan en ordenamientos inferiores; en todo caso el legislador ordinario regulará los que contemple la Constitución.¹⁵²

Los medios de control constitucional previstos en la Constitución Federal salvaguardan a la persona humana, dado que ésta se halla bajo el imperio de los poderes y órganos de poder. El pueblo y sus integrantes son el sentido y la razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica que los medios de control mencionados busquen salvaguardar el respeto pleno del orden primario sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irán en contra del pueblo soberano.

Nuestro Alto Tribunal ha reconocido como medios de control de la constitucionalidad: el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el juicio político, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral, y el procedimiento ante los organismos autónomos protectores de derechos humanos.¹⁵³

¹⁵² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Supremacía...*, op. cit., p. 69.

¹⁵³ *Idem*, p. 70.

2.1. EL JUICIO DE AMPARO

Dada la vasta información que engrosa el juicio de amparo, haremos breve reseña de un mecanismo de defensa que a lo largo de la historia ha sido el medio más eficaz para la defensa de la Constitución, tanto, contra aplicación de normas inconstitucionales como de actos de autoridad contrarios a los principios rectores establecidos.

El juicio de amparo encuentra su fundamento constitucional en los artículos 103 y 107 de la Constitución general. El primero de los preceptos mencionados otorga a los Tribunales de la Federación la facultad de conocer en exclusiva de las controversias que se suscitasen *por actos de autoridad que violen las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o de la esfera de competencia del Distrito Federal, y por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la autoridad federal*; el segundo precepto, establece las bases y principios rectores a los cuales deben sujetarse los procedimientos y formas determinados por su ley reglamentaria.

CONCEPTO.

El amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (lato sensu) que, en detrimento de sus derechos, viole la Constitución.

Esta misma idea, dice Burgoa, nos describe el amparo como una *“institución jurídica de tutela directa de la Constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria (control constitucional y legal) que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso (control jurisdiccional en vía de acción) y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobernado en particular, y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad (lato sensu) inconstitucional o ilegal que lo agravie”*.¹⁵⁴

Juventino V. Castro, sostiene: *“El amparo es un proceso concentrado de anulación –de naturaleza constitucional- promovida por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías, ya federal, ya estatales, que agravién directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada –*

¹⁵⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, Porrúa, México, 2004, 40ª edición, pp. 172,173.

*si el acto es de carácter positivo-, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, -si es de carácter negativo.”*¹⁵⁵

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Los principios y postulados básicos del juicio de amparo se encuentran reglamentados en el artículo 107 de la Constitución, a saber:

1.- Principio de instancia de parte, contenido en la fracción I y corroborado por la Suprema Corte, en la jurisprudencia emitida bajo la tesis número 92, que dice: “El juicio de amparo se seguirá siempre a petición de la parte agraviada, y no puede reconocerse tal carácter a aquel a quien en nada le perjudique el acto que se reclama”.¹⁵⁶

2.- Principio de agravio personal directo, que se traduce en los daños o perjuicios (ofensas, perturbaciones o molestias en general) que experimente una persona en los diversos bienes u objetos tutelados constitucionalmente a través de las garantías individuales en especial. Los bienes jurídicos del sujeto son algo real, objetivo de existencia ontológica.¹⁵⁷

3.- Principio de prosecución judicial del amparo. Al establecer el artículo 107 constitucional que el juicio de amparo se seguirá conforme a un procedimiento que se ajuste a las formas del derecho procesal, implícitamente presupone que en su tramitación se suscita un verdadero debate o controversia entablados entre el promotor del amparo y la autoridad responsable, como partes principales del juicio, en el que cada cual defiende sus respectivas pretensiones.¹⁵⁸

4.- Principio de la relatividad de las sentencias, la conocida formula Otero, contenida en la fracción II, establece: “*La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare.*”

De forma que quien no haya acudido al juicio de garantías, ni por lo mismo haya sido amparado expresamente contra los actos de autoridad, aún cuando estos le causen perjuicios y se hayan declarado inconstitucionales en diverso juicio, no le surtirán efectos la sentencia. Lo mismo se aplica respecto de las autoridades responsables, pues la sentencia solo surte efectos para aquellas autoridades que hayan sido llamadas a juicio, quienes son las únicas obligadas a obedecerlo.

¹⁵⁵ CASTRO, Juventino V., *Lecciones de garantías y amparo*, Porrúa, México, 1974, pp. 229 y 300.

¹⁵⁶ Cfr. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, página 208 del Apéndice, tomo XCVII, tesis número 92.

¹⁵⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, p. 273.

¹⁵⁸ *Idem*, p. 275.

5.- Principio de definitividad, implica la obligación del agraviado consistente en agotar, previamente a la interposición del juicio constitucional, los recursos ordinarios tendientes a modificar, o revocar los actos lesivos.

Este principio no es absoluto ya que tiene importantes excepciones, (fracs. III, inciso a y IV, del artículo 107 constitucional y fracs. XVIII y XIX Ley de amparo), por tanto, no opera en los siguientes casos:

- a. En el caso de amparo contra leyes.
- b. Cuando se impugna un acto por falta de fundamento legal.
- c. Cuando se promueve al amparo por no preverse la suspensión en el recurso ordinario.
- d. Cuando para otorgar la suspensión en el recurso ordinario, se exigen más requisitos que los previstos en la ley de amparo.
- e. Por existir pluralidad de recursos.
- f. Por proceder un recurso fáctico.
- g. Por violación directa a un precepto constitucional.
- h. El amparo para proteger la vida y la integridad personal.
- i. Contra un auto de formal prisión.
- j. En el amparo promovido por un tercero extraño a juicio.¹⁵⁹

6.- Principio de estricto derecho, por virtud del cual el órgano de control se encuentra sujeto a estudiar el acto con base en las exposiciones hechas por el quejoso y no podrá defender abiertamente la Constitución, pues no podrá anular el acto reclamado, si no en base en los agravios esgrimidos en el escrito o recursos; pero si el quejoso no ataco debidamente el acto, el juez negará el amparo y protección de la Justicia de la Unión a pesar de que la constitucionalidad del acto sea evidente.¹⁶⁰

Como excepción a este principio, por disposición constitucional y de la ley reglamentaria (artículo 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo), se autoriza a las autoridades que conozcan del juicio de amparo a suplir las deficiencias de los conceptos de violación y de los agravios formulados en los recursos, en los casos siguientes:

- Contra leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- En materia penal a favor del reo.
- En materia agraria a favor de núcleos de población ejidal y comunal, así como ejidatarios y comuneros en lo individual.
- En materia laboral a favor del trabajador.
- A favor de los menores de edad e incapaces.

¹⁵⁹ CASTILLO DEL VALLE, *op. cit.*, p. 82.

¹⁶⁰ *Idem*, p. 83.

- En otras materias cuando se advierta una violación manifiesta a la ley que haya dejado sin defensa al quejoso.

PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO

El artículo 5° de la Ley de Amparo, establece que son partes en el juicio de Amparo:

1. El quejoso. El quejoso es gobernado que ha sido afectado en su persona o patrimonio por un acto de autoridad y que en esas condiciones solicita el otorgamiento de la protección de la Justicia de la Unión.
Como sujetos cuya esfera puede ser afectada total o parcialmente por un acto de autoridad, pueden ostentarse tanto las personas físicas (individuos), como las personas morales de derecho privado (sociedades y asociaciones); de derecho social (sindicatos y comunidades agrarias); organismos descentralizados y personas morales de derecho público, llamadas también personas morales oficiales.¹⁶¹
2. Autoridad Responsable. Es el órgano de gobierno al que se le imputa o atribuye el acto que lesiona al quejoso. Interviene en el juicio de amparo defendiendo la constitucionalidad del acto que emitió o ejecuto.
3. Tercero Perjudicado. Es la persona beneficiada o perjudicada por el acto de la autoridad cuya inconstitucionalidad reclama el quejoso.
Pueden acudir con tal carácter, la contraparte del agraviado, salvo en proceso penal; cualquiera de las partes en juicio promovido por tercero; y quien tenga interés directo en la subsistencia del acto reclamado.
4. El Ministerio Público de la Federación. Como Representante Social vela por el respeto a los principios de constitucionalidad y de legalidad, sin defender un interés jurídico propio.

TÉRMINO PARA INTERPONER LA DEMANDA

El término para la interposición de la demanda de amparo es de quince días, que comenzarán a contar desde el día siguiente al que haya surtido efectos la notificación conforme a la ley del acto; al día que haya tenido conocimiento el quejoso del acto o de su ejecución, o al que se hubiere ostentado sabedor de los mismos. (Art. 21 L. A)

Como excepción al término señalado encontramos los siguientes casos:

- I. En los casos en que a partir de la vigencia de una ley, esta sea reclamable, el término para la interposición de la demanda será de treinta días.

¹⁶¹ BURGOA ORIHUELA Ignacio, *op. cit.*, p. 332

- II. Cuando los actos importen peligro a la vida, a la libertad personal, deportación, destierro, o de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo.
- III. Cuando se trate de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que ponen fin a juicio, y el agraviado no haya sido citado legalmente, el término para interponer la demanda será de noventa días cuando resida en lugar distinto al del juicio pero dentro de la república y 180 si reside fuera de ella.

AMPARO INDIRECTO

El amparo indirecto o bi-instancial procede contra la generalidad de actos de autoridad, salvo que se trate de sentencias definitivas, laudos arbitrales y resoluciones que ponen fin un juicio, que admiten en contra el amparo directo.¹⁶²

A mayor precisión, el artículo 114 de la Ley de Amparo, establece los supuestos bajo los cuales el amparo debe promoverse ante los juzgados de distrito, y se detallan a continuación:

1. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos u acuerdos de observancia general que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicio al quejoso.
2. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos y del trabajo. Cuando emanen de un procedimiento en forma de juicio, el amparo solo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de sus derechos, a no ser que se promueva por persona extraña a la controversia.
3. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido. Si se trata de actos de ejecución de sentencia, solo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento.
Tratándose de remates, contra la resolución definitiva que los apruebe o desapruebe.
4. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.
5. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados que: violen las garantías individuales, por parte de la autoridad federal que vulneren

¹⁶² DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *op. cit.*, p. 89.

o restrinjan la soberanía de los Estados, y; de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.

La demanda de amparo deberá formularse por escrito, expresando (Art. 116 L. A.):

- I. Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre.
- I. Nombre y domicilio del tercero perjudicado.
- II. La autoridad o autoridades responsables.
- III. La ley o el acto que de cada autoridad se reclame.
- IV. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como los conceptos de violación.
- V. Si el amparo se promueve por restricción a la soberanía de los Estados por la autoridad federal o invasión de aquellos a la esfera de este, deberá precisar, en su respectivo caso, la facultad reservada que se considere restringida o invadida.

Si el juez de distrito no encontrare motivo de improcedencia, o se hubiesen llenado los requisitos omitidos, admitirá la demanda y, en el mismo auto pedirá informe justificado a las autoridades responsables y hará saber dicha demanda al tercer perjudicado, si lo hubiere, señalara día y hora para la celebración de la audiencia, a más tardar dentro del término de treinta días. (Art. 147 L. A.)

El informe justificado debe ser rendido dentro del término de cinco días, pudiendo ser ampliado en un término igual cuando lo amerite el asunto, a más tardar ocho días antes de la fecha de la celebración de la audiencia.

Cuando no se rinda el informe con justificación de la autoridad responsable, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, y, si es rendido fuera del plazo, será tomado en cuenta siempre que las partes hayan tenido oportunidad de conocerlo y preparar las pruebas para desvirtuarlo. (Art. 149 L. A.)

Son admisibles todo tipo de pruebas, salvo la de posiciones y las contrarias a la moral y al derecho, debiendo ser ofrecidas y rendidas en la audiencia del juicio, con excepción de la documental que puede prepararse con anterioridad, la testimonial y pericial deben ser anunciadas cinco días hábiles antes de la audiencia. (Arts. 150 y 151 L. A.)

La audiencia del juicio será pública, y una vez abierta se procederá a recibir las pruebas, por su orden, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público; acto continuo se dictará el fallo que corresponda. (Art. 154 L.A.)

SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

La suspensión del acto reclamado es la medida cautelar merced a la cual el juez federal ordena a la autoridad responsable que deje de actuar, hasta en tanto resuelve el fondo del negocio, permitiéndole de esta manera dirimir la controversia que haya sido planteada por el quejoso.¹⁶³

La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de parte agraviada, dividiéndose esta última en provisional y definitiva, circunstancia bajo la cual se tramitara vía incidental por duplicado.

Procede la suspensión de oficio (Art. 123 L. A.):

- a) Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional.
- b) Cuando se trate de algún otro acto que si llegare a consumarse haría imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía reclamada.

En estos casos la suspensión se decretará de plano en el mismo acto que admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable para su inmediato cumplimiento.

La suspensión a petición de parte se decreta bajo los siguientes requisitos (Art. 124 L. A.):

- a) Que lo solicite el agraviado.
- b) Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.
- c) Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

El juez del amparo podrá pedir al quejoso exhiba una garantía para conceder la medida cautelar, contra actos derivados de un procedimiento penal que afecten la libertad personal, o en los casos, en que con su concesión se puedan ocasionar daños y perjuicios a terceros. (Arts. 124 BIS y 125 L. A.)

La suspensión provisional se dictará con la simple presentación de la demanda, ordenando a las autoridades responsables que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva.

¹⁶³ *Idem*, p.92.

Promovida la suspensión, el juez de distrito pedirá el informe previo a la autoridad responsable, quien determinará la existencia del acto, concretándose a expresar si son ciertos o no, debiendo rendirlo dentro de veinticuatro horas. Se celebrará audiencia dentro de las setenta y dos horas seguidas a la admisión, se haya rendido el informe previo o no, en la que el juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado si lo hubiera, y del Ministerio Público, resolviendo el juez en la misma audiencia, concediendo o negándola. La falta de informes presume como ciertos los actos de la autoridad únicamente para efectos de la suspensión. (Arts. 131 y 132 L. A.)

El juez puede modificar o revocar el auto en el que haya concedido u otorgado la suspensión, cuando un hecho superveniente lo sustente, siempre y cuando no se haya dictado sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo. (Art. 140 L. A.)

AMPARO DIRECTO

El juicio de amparo directo es aquel que se instaura ante los Tribunales Colegiados de Circuito en única instancia; es aquel respecto del cual dichos órganos judiciales federales conocen en jurisdicción originaria, esto es, sin que antes de su injerencia haya habido ninguna otra instancia, a diferencia de lo que sucede tratándose de amparo indirecto, del que se conoce en segunda instancia o en jurisdicción apelada o derivada, mediante la interposición del recurso de revisión contra las sentencias constitucionales pronunciadas por los jueces de distrito.¹⁶⁴

En términos de dispuesto por el artículo 158 de la Ley de Amparo, el amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin a juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no procede ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que cometida durante el proceso, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicadas.

Para la procedencia del amparo directo, dichas resoluciones deben ser contrarias a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

¹⁶⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, p. 683.

En cuestiones de constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, que surjan dentro del juicio, sólo podrá hacerse valer en contra de la sentencia cuando no tengan ejecución de imposible reparación.

La demanda de amparo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que emitió el acto impugnado, debiendo formularse por escrito, en el que se expresarán (Art. 166 L. A.):

- VI. Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre.
- VII. Nombre y domicilio del tercero perjudicado.
- VIII. La autoridad o autoridades responsables.
- IX. La sentencia, laudo o resolución constitutiva del acto reclamado.
- X. La fecha de notificación del acto que se reclama, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso.
- XI. Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y los conceptos de violación.
- XII. La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o deo de aplicarse.

Con la demanda de amparo debe exhibirse copia para la autoridad responsable y cada una de las partes, con las que la autoridad responsable emplazara a aquellas, para que en el término máximo de diez días comparezcan ante el Tribunal Colegiado a defender sus derechos.

Una vez admitida la demanda de amparo, por no encontrar el tribunal motivo de improcedencia, defecto en el escrito, o habiendo sido subsanadas las deficiencias, se mandara notificar a las partes el acuerdo relativo.

Para la resolución del asunto, se observaran las siguientes reglas (Art. 184):

- I. El presidente turnará el expediente dentro del término de cinco días al magistrado relator que corresponda, a efecto de que formule por escrito, el proyecto de resolución.
- II. El auto por medio del cual se turne el expediente al magistrado relator tendrá efectos de citación para sentencia, la cual se pronunciará sin discusión pública, dentro de los quince días siguientes, por unanimidad o mayoría de votos.

La suspensión de la ejecución del acto reclamado corresponde resolver a la autoridad responsable.

Cuando la materia del amparo se trate sobre juicios del orden civil o administrativo, la suspensión se decretara a instancia del agraviado si concurren

los requisitos establecidos en el artículo 124 y 125 de la ley de amparo, para el amparo indirecto, de los que hemos hecho referencia en líneas anteriores.

Si con la ejecución o inejecución del acto reclamado se puede causar perjuicios al interés general, la suspensión se concederá o negará atendiendo a no causar perjuicios, casos en los que no será necesario ofrecer fianza. (ART. 175 L. A.)

LA SENTENCIA Y SUS EFECTOS

En el juicio de amparo la autoridad federal puede resolver en tres sentidos distintos: el sobreseimiento, cuando no se resuelve la constitucionalidad, por que no existe el acto o no se acredita su existencia o por improcedencia; negando el amparo, cuando existiendo el acto reclamado la autoridad no aprecia la inconstitucionalidad del acto, y; concediendo el amparo, cuando se aprecia la inconstitucionalidad del acto reclamado y se decreta su anulación por contrariar el texto de la Norma Suprema.¹⁶⁵

La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía violada. (Art. 80 L. A.)

El artículo 76 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, estipula que *“las sentencias que se dicten en los juicios de amparo sólo se ocuparán de individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.”*

En virtud de tal disposición, que casi reproduce la fracción II del artículo 107 constitucional, se otorga a las sentencias de amparo, efectos relativos, es decir, quien no haya acudido al juicio de garantías, ni por lo mismo haya sido amparado expresamente contra los actos de autoridad, aún cuando estos le causen perjuicios y se hayan declarado inconstitucionales en diversos juicio, no le surtirán efectos la sentencia, ya que ésta es relativa a aquellos agraviados que se allegaron al juicio constitucional e impugnaron el acto de la autoridad. Lo mismo se aplica respecto de las autoridades responsables, pues la sentencia solo surte efectos para aquellas autoridades que hayan sido llamadas a juicio, quienes son las únicas obligadas a obedecerlo.

¹⁶⁵ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *op. cit.*, pp. 94, 95.

RECURSOS

La regulación de los recursos en el juicio de amparo esta sujeto a una vasta investigación y dada la naturaleza del presente trabajo únicamente los mencionaremos someramente.

En el juicio de amparo existen los recursos de revisión, queja y reclamación, siendo el más importante el de revisión, ya que con éste se da lugar a la segunda instancia en el amparo indirecto, dando competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Tribunales Colegiados de Circuito, para que analicen si los jueces de distrito en primera instancia, dictaron una sentencia de amparo ajustada a derecho, asimismo, conoce del recurso de revisión la Suprema Corte de Justicia en contra de sentencias en materia de amparo directo, dictadas por los Tribunales Colegiados, cuando decidan sobre constitucionalidad de leyes federales, locales o tratados internacionales, o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

Los recursos antes mencionados se encuentran regulados por el capítulo XI del Título primero de la Ley de Amparo, y dada la abundante información del presente tema nos resulta imposible abordarlo, sin embargo, cabe resaltar que en el capítulo respectivo la ley señala los supuestos específicos bajo los cuales resulta procedente cada recurso, siendo las hipótesis muy particulares, y que un muchos casos siguen procedimientos distintos, tanto en el término para su interposición, como la substanciación del mismo.

2.2. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

El marco normativo de las controversias constitucionales, tiene su fundamento en el artículo 105 constitucional, fracción I, que establece:

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

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de la Constitución, se susciten entre:*
 - a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
 - b) La Federación y un Municipio;*
 - c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquel y cualquiera de las cámaras de este o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*
 - d) Un Estado y otro;*
 - e) Un Estado y el Distrito Federal;*
 - f) El Distrito Federal y un Municipio;*
 - g) Dos Municipios de diversos Estados;*
 - h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
 - i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
 - j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y*
 - k) Dos órganos del gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

El procedimiento de las controversias constitucionales está regulado por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

CONCEPTO

Juventino V. Castro dice: *“las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la federación, los Estados, el Distrito Federal o los cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferentes contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o invalidez de las normas*

*o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar, el sistema y la estructura de la Constitución Política*¹⁶⁶

Por su parte, Olga Sánchez Cordero, define: *“Las controversias constitucionales son controversias de control de la regularidad constitucional, planteadas en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que las partes –sea como actores, demandados o terceros interesados- pueden ser: la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras, la Comisión Permanente, los Poderes de un Estado y los Órganos de Gobierno del Distrito Federal, en los que se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos, solicitándose su invalidación, alegando que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos sobre los límites de los Estados, cuando éstos adquieren un carácter contencioso.*”¹⁶⁷

La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del sistema de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la Constitución Federal, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales.¹⁶⁸

LAS PARTES

El artículo 10 establece que tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

1. Actor, la entidad poder u órgano que promueva la controversia.
2. Demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.
3. Tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegara a dictarse.
4. El Procurador General de la República.

¹⁶⁶ CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, Porrúa, México, 2004, 5ª edición, pp. 59,60.

¹⁶⁷ SÁNCHEZ CORDERO, Olga, *La Controversia Constitucional, Elemento Técnico de una nueva relación entre poderes*, publicado en Cauce, expresión de los estudiantes de la Facultad de Derecho, UNAM, año I, número 3, julio-septiembre, México, 2002, p. 23.

¹⁶⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *¿Qué son las Controversias Constitucionales?*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, 2ª edición, pp. 24, 25.

LA DEMANDA

El escrito de demanda debe señalar (Art. 22 de la Ley reglamentaria):

- I. Entidad poder u órgano actor, el domicilio y nombre y cargo del funcionario que los represente.
- II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio.
- III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere y su domicilio.
- IV. La norma general o acto cuya invalidez se demanda, así como el medio oficial en que se hubiere publicado.
- V. Los preceptos constitucionales violados.
- VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que constituyen los antecedentes del acto cuya invalidez se demanda.
- VII. Los conceptos de invalidez.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno y como única instancia, conocerá de las controversias constitucionales.

El plazo para la interposición de la demanda, establecido en el artículo 21 de la ley reglamentaria, dispone los siguientes términos:

- Tratándose de actos, es de treinta días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo, o el de su ejecución, o al que el actor se haya hecho sabedor de los mismos.
- Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma.
- Tratándose de conflictos de límites, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

PROCEDIMIENTO

Los artículos 24 al 38 de la ley reglamentaria, relativo a la *instrucción* regula el procedimiento a seguir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Recibida la demanda, el Presidente designará, según el turno que corresponda, al Ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución. Una vez admitida, el Ministro instructor ordenara emplazar a la parte demandada para que en el término de treinta días produzca su contestación y en su caso plantee su reconvenición, y en el mismo término dará vista a las demás partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

El actor podrá ampliar su demandada dentro de los quince días siguientes al de la contestación, si en esta apareciera un hecho nuevo o hasta el cierre de la instrucción si apareciera un hecho superveniente, que será tramitado conforme a la demanda y contestación.

Si los escritos de demanda, contestación, reconvención o ampliación fueren oscuros e irregulares, se prevendrá a los promoventes por el término de cinco días, en caso de no subsanar los escritos, dada la trascendencia del asunto, se correrá traslado al C. Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, se admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

La falta de contestación de demanda y reconvención hará presumir como ciertos los hechos que se hubiesen señalado.

Habiendo transcurrido los plazos, se señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas dentro de los treinta días siguientes, que podrá ampliarse cuando la trascendencia del asunto lo amerite. Se pueden ofrecer todo tipo de pruebas, salvo la de posiciones y las contrarias a derecho.

Las audiencias se celebraran con o sin asistencia de partes, y una vez abierta se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito de las partes, pudiendo el ministro instructor decretar pruebas para mejor proveer.

Una vez concluida la audiencia, el Ministro instructor someterá a la consideración del pleno el proyecto de resolución.

LA SENTENCIA Y SUS EFECTOS

Al dictar la Sentencia, la Suprema Corte tiene la obligación de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes, con la obligación de suplir la deficiencia de demanda, contestación, alegatos o agravios. (Arts. 39 y 40 Ley reglamentaria)

Según lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 constitucional y 42 de la ley reglamentaria, la resolución emitida por la Suprema Corte en las controversias constitucionales por las que se declare la inconstitucionalidad, tendrá efectos generales solo cuando hubiese sido aprobada por una mayoría de ocho ministros, siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados ó en los casos a que se refiere los incisos c), h), y k) de la fracción I del citado 105 constitucional.¹⁶⁹ Cuando no se alcance la votación mencionada en

¹⁶⁹ Se refieren a los conflictos de atribución, es decir, entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, entre aquel y cualquiera de las Cámaras de éste, o en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos

las hipótesis señaladas, el pleno de la Suprema Corte declarará desestimadas dichas controversias.

En todos los demás casos, por ejemplo, cuando un Estado o un Municipio impugnen una norma general federal, la resolución tendrá únicamente efecto entre las partes.¹⁷⁰

Las razones contenidas en los considerandos que se funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean federales o locales.

La sentencia se notificara a las partes y se publicara íntegramente en el Semanario Judicial de la Federación con los votos particulares emitidos. Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Corte, quien resolverá si aquella ha quedado cumplida.

federales o del Distrito Federal; entre dos poderes de un mismo Estado, o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, en ambos casos sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

¹⁷⁰ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, Porrúa, México, 2005, p. 219.

2.3. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La acción de inconstitucionalidad, introducida en el sistema jurídico mexicano en las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, no es otra cosa que el análisis abstracto de cualquier norma general, que los órganos legislativos minoritarios, partidos políticos, el Procurador General de la República y los organismos protectores de los derechos humanos, solicitan al máximo tribunal, sobre la base de que hay una posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional y la Constitución Política. Mediante esta reforma se innovo considerablemente el sistema de control constitucional en nuestro país, pero no obstante de ser un medio trascendental debe ser analizado a fin garantizar una efectiva aplicación con los mecanismos adecuados.

Podemos conceptualizar la acción de inconstitucionalidad como el procedimiento abstracto de control, mediante el que, un 33% de los integrantes de las cámaras legislativas federales y locales, y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los partidos políticos, el Procurador General de la República, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los organismos protectores de los derechos humanos locales, demandan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que esta resuelva sobre la posible contradicción de una norma general o un tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Mexicanos en su integridad y, en su caso, declare la invalidez total o parcial de aquellos, a fin de garantizar la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico nacional.¹⁷¹

A diferencia del juicio de amparo, por ejemplo, cuya tutela recae sobre garantías individuales otorgadas por la Constitución en su parte "dogmática", la acción de inconstitucionalidad vela por todo el pacto federal.

La Suprema Corte ha resultado que esta acción protege las parte dogmática y orgánica de la Constitución, pues se trata de un medio de control abstracto a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Ley Suprema. Por tanto, las partes legitimadas para ejercer la acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal en relación con su parte dogmática y orgánica, pues no hay ninguna disposición que establezca limitación al respecto.¹⁷²

Para evitar la duplicidad del tema y, por ser este la base del presente trabajo, abordaremos a fondo los aspectos particulares de la acción de

¹⁷¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, 2ª, p. 22.

¹⁷² *Cfr.* Tesis: P./J. 73/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, agosto de 2000, p. 484, CD-ROM 1, IUS 2007.

inconstitucionalidad en el siguiente capítulo, y pretendemos hacer un análisis de los aspectos más característicos, desde el origen, hasta las deficiencias prácticas, la cual, si bien es cierto, ha tenido una efectiva aplicación durante la última década, ha dejado ver notorias deficiencias, ya que no cumple con las expectativas que la problemática actual requiere, por lo que es necesario crear mecanismos más adecuados para que la acción de inconstitucionalidad cumpla su cometido en forma más eficaz y se ajuste a las necesidades de la realidad jurídico-social imperante del país.

2.4. MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

La justicia electoral es la función pública que se desarrolla tendiente a hacer imperar el texto constitucional (y legal), en relación a los actos que deriven de la conformación humana de los órganos de elección popular, así como a la defensa de los derechos políticos, específicamente de los ciudadanos (en general y en su calidad de candidatos a cargos de elección popular) y de los partidos o agrupaciones o asociaciones políticos.¹⁷³

En la reforma de 1996, el artículo 99 de la Constitución General de la República incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, otorgando como atribuciones: la de resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en elecciones federales, de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen leyes o la Constitución General de la República y contra actos y resoluciones de autoridades locales, emitidos en relación con la organización y calificación de todo tipo de comicios.¹⁷⁴

Se otorga al Tribunal Electoral el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia, salvo lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad. Para el ejercicio de sus atribuciones funcionará con una Sala Superior, así como con salas regionales. La Sala Superior integrada por siete Magistrados Electorales.

Con la citada reforma se crea la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En su artículo 3° señala como medios de impugnación:

a)- El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos, y resoluciones de la autoridad electoral federal.

b)- El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.

c)- El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

¹⁷³ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *op. cit.*, p. 339.

¹⁷⁴ HUERTA PSHÍAS, Elias, *op. cit.*, pp. 62,63.

d)- El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad 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.

e)- El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

La Suprema Corte reconoce como medios de control constitucional en materia electoral a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.¹⁷⁵

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece reglas generales para el trámite, substanciación y resolución de los medios de impugnación, con excepción de las señaladas particularmente para cada uno de ellos.

El término para la interposición de los medios de impugnación en materia electoral es de cuatro días contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto o resolución, o se hubiese notificado de conformidad de la ley aplicable.

De conformidad con el artículo 9 de la ley reglamentaria, se deberán presentar por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalada como responsable del acto o resolución impugnado, debiendo constar en el mismo:

- Nombre del actor, señalando domicilio para recibir notificaciones, y en su caso, nombre de quien las pueda oír y recibir.
- Acompañar los documentos necesarios para acreditar su personalidad.
- Identificar el acto o resolución impugnada y la autoridad responsable.
- Hacer mención expresa y clara de los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa, los preceptos violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por considerarlas contrarias a la Constitución.
- Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición de los medios de impugnación y, en su caso, mencionar los que deban requerirse en caso de haberlos solicitado oportunamente.
- Nombre y firma autógrafa del promovente.

Son improcedentes los medios de impugnación cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales; contra

¹⁷⁵ Cfr., SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La defensa de la Constitución*, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005, pp. 61, 62.

actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor; cuando se hayan consumado de modo irreparable; cuando se hubiesen consentido expresamente; en el caso en que no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo dentro de los plazos señalados; cuando el promovente carezca de legitimación; y, en el caso que no se hayan agotado las instancias previas establecidas.

Son partes en el procedimiento de medios de impugnación (Art. 12 LGSMIME):

- El actor, quien estando legitimado lo presente por sí mismo o a través de representante. Corresponde a los partidos políticos, ciudadanos o candidatos por su propio derecho y las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos.
- La autoridad responsable o el partido político, que hayan realizado el acto o emitido la resolución que se impugna.
- El tercero interesado, que es el ciudadano, el partido político, la coalición, el candidato, la organización o la agrupación política o de ciudadanos, según corresponda, con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible.

El trámite, una vez que la autoridad u órgano partidista, según sea el caso, que reciba un medio de impugnación en contra de sus propios actos o resoluciones, deberá de inmediato, por la vía más expedita, dar aviso de su representación al órgano competente del instituto o la Sala del Tribunal Electoral, precisando: actor, acto o resolución impugnada, fecha y hora exactas de su recepción. Deberá hacerlo del conocimiento público mediante cédula que durante un plazo de setenta y dos horas se fije en los estrados o cualquier otro procedimiento que garantice fehacientemente la publicidad del escrito. (Art. 17 LGSMIME)

Mediante el mismo plazo antes señalado, los terceros interesados podrán comparecer mediante los escritos que consideren pertinentes, presentados ante la autoridad u órgano responsable, haciendo constar su nombre y domicilio para recibir notificaciones, debiendo acompañar los documentos que sean necesarios para acreditar su personalidad, así como precisar la razón del interés jurídico y, ofrecer y aportar pruebas con su firma autógrafa. (Art. 17 LGSMIME)

Dentro de las veinticuatro horas siguientes al vencimiento del plazo de las setenta y dos horas, la autoridad responsable deberá remitir al órgano competente del Tribunal Electoral, lo siguiente:

- I. El escrito original mediante el cual se presentó el medio de impugnación, las pruebas y los demás documentos que lo hayan acompañado.
- II. La copia del documento en el que conste el acto o resolución impugnada y la demás documentación relacionada y pertinente que obre en su poder.
- III. En su caso, los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes, con las respectivas pruebas y documentos que lo hayan acompañado.
- IV. El informe circunstanciado debe contener: la mención de si el promovente tiene reconocida su personalidad; los motivos y fundamentos que consideren pertinentes para sostener la constitucionalidad o legalidad del acto o resolución impugnada; y, la firma del funcionario que lo rinde. (Art. 18 LGSMIME)

Una vez recibida la documentación la Sala del Tribunal Electoral realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la substanciación de los expedientes.

El Presidente de la Sala turnará de inmediato el expediente recibido a un Magistrado electoral, quien tendrá la obligación de revisar que el escrito del medio de impugnación reúna todos los requisitos que para el escrito inicial se señalan. El Magistrado propondrá a la Sala el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano cuando se de alguno de los motivos de improcedencia, o en su caso, formular requerimiento en un plazo de veinticuatro horas, apercibiendo al promovente de tener por no interpuesto el medio de impugnación. (Art. 19 LGSMIME)

Si la autoridad no envía el informe circunstanciado dentro del plazo de veinticuatro horas se tendrá como presuntivamente ciertos los hechos, salvo prueba en contrario.

Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos, el Magistrado electoral dictará el auto de admisión; una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución se declarará cerrada la instrucción, pasando el asunto a sentencia, fijando copia de los autos en los estrados. En este caso procederá a formular el proyecto de sentencia, ya sea de sobreseimiento o de fondo, sometiéndolo a la consideración de la Sala. (Art. 19, incisos e) y f), LGSMIME)

Al resolver los medios de impugnación el Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios salvo el juicio de revisión constitucional electoral. (Art. 23 LGSMIME)

Las sentencias se dictarán en sesión pública, en la que se discutirán los asuntos y cuando el Presidente de la Sala los considere suficientemente discutidos, lo someterá a votación. Las sentencias se aprobarán por unanimidad o por mayoría de votos. (Art. 24 LGSMIME)

Las sentencias que se dicten en las Salas del Tribunal Electoral, serán definitivas e inatacables. (Art. 25 LGSMIME)

2.4.1. EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

Es un medio de impugnación excepcional, que permite combatir los actos de las autoridades electorales de las entidades federativas, encargadas de organizar y calificar los comicios o resolver controversias que surjan en su transcurso, siempre y cuando, se cumplan los requisitos previstos en el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹⁷⁶

Los requisitos del artículo 86 de la ley reglamentaria, son:

- Que sean definitivos y firmes.
- Que violen algún precepto de la Constitución Política.
- Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones.
- Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales.
- Que la reparación solicitada sea antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.
- Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

Si no se reúnen alguno de los requisitos señalados, como consecuencia el medio de impugnación respectivo se desechará de plano.

Es competente para resolver el juicio de revisión constitucional electoral la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en única instancia, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de Gobernadores y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal. (Art. 87 LGSMIME)

¹⁷⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Supremacía...*, op. cit., p. 70.

La Sala Regional será competente cuando se trate de actos o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, Asamblea Legislativa y órganos político-administrativos de las demarcaciones del Distrito Federal.

Únicamente los partidos políticos pueden promover dicho juicio de revisión constitucional a través de sus representantes legítimos, y en caso de falta de legitimación o personalidad se desechará de plano el medio de impugnación. (Art. 88 LGSMIME)

El procedimiento establecido en los artículos 90, 91 y 92 de la ley en la materia es el siguiente:

La autoridad electoral que reciba el escrito por el que promueva el juicio lo remitirá de inmediato a la Sala competente del Tribunal Electoral, junto con sus anexos, el expediente completo en que se haya dictado el acto o resolución impugnada y el informe circunstanciado, con la obligación de hacerlo del conocimiento público mediante cédula que durante un plazo de setenta y dos horas se fije en los estrados o cualquier otro procedimiento que garantice fehacientemente la publicidad del escrito.

Dentro del plazo de setenta y dos horas los terceros interesados podrán formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes, que deberán ser enviados a la brevedad posible a la Sala competente.

No se podrá ofrecer o aportar prueba alguna, salvo las supervenientes cuando sean determinantes para acreditar la violación reclamada.

Recibida la documentación, el Presidente de la Sala turnará de inmediato el expediente al Magistrado Electoral que corresponda.

Si las sentencias revocan o modifican el acto o resolución impugnada, se proveerá lo necesario para reparar la violación constitucional cometida. Serán notificadas, al actor y a los terceros interesados, a más tardar al día siguiente de la emisión de la sentencia, en forma personal si se señalo domicilio dentro del Distrito Federal o en la ciudad donde tenga su sede la Sala Regional, en otro caso se hará por correo certificado; a la autoridad por oficio acompañado de copia certificada de la sentencia, en el mismo término.

2.4.2. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO

Es el instrumento procesal del que los ciudadanos pueden valerse para impugnar actos de autoridades electorales que hayan violado los derechos que, en materia política, la Constitución y las leyes otorgan a los ciudadanos. La protección de estos derechos no puede reclamarse a través del amparo, dado que este se intenta contra la violación de garantías individuales, mientras que los derechos político-electorales son privativos de quienes, de acuerdo a los artículos 34 y 35 constitucionales, hayan cubierto los requisitos que se necesitan para ser ciudadano mexicano.¹⁷⁷

Solo procederá cuando el ciudadano por sí mismo en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y de ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, y, de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. (Art. 79 LGSMIME)

Podrá ser promovido por el ciudadano, cuando se den los siguientes casos (Art. 80 LGSMIME):

- a)- Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral para ejercer el voto.
- b)- Habiendo obtenido oportunamente el documento antes mencionado, no aparezca incluido en la lista nominal de electores o considere haber sido indebidamente excluido.
- c)- Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado; habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular.
- d)- Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política.
- e)- Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior, y

¹⁷⁷ *Idem*, p. 73.

f)- Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable.

Solo procederá cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado.

Por lo que respecta a la competencia para conocer de este medio de impugnación, puede presentarse ante la Sala Superior, en única instancia, cuando se trate de: violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares para Presidente, Gobernadores, Jefe de Gobierno, Diputados y Senadores de federales por representación proporcional; violación al derecho de asociarse individual y libremente para formar parte en los asuntos políticos del país durante el periodo electoral; cuando el partido al que este afiliado violo alguno de sus derechos político-electorales; y, por la violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados federales y senadores de representación proporcional, y dirigentes de los órganos nacionales de dichos institutos.

Se presentará ante las Salas Regionales en los siguientes casos: cuando no se entregue al afectado el documento necesario para ejercer el voto, o no aparezca, o considere que se ha excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; por violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento; por violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal; y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales.

Las sentencias que resuelvan el fondo podrán confirmar el acto o resolución impugnado, o en su caso, revocar o modificar el acto o resolución restituyendo al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado.

2.5. EL JUICIO POLÍTICO

El artículo 110 de la Constitución General, establece que podrán ser sujetos a juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, solo podrán ser sujetos a juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicara a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de sanciones a las que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores son inatacables.

CONCEPTO

El juicio político es una facultad del Congreso de la Unión para resolver los casos en que ciertos funcionarios de alto nivel son acusados de haber incurrido, en el desempeño de sus labores, en actos u omisiones que hayan redundado en

perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y que, por tanto, contravengan a la Constitución Federal.¹⁷⁸

El Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala el procedimiento a seguir ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político.

Es procedente el Juicio Político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, entendiéndose como tales (Art. 7 LFRSP):

- I. El ataque a las instituciones democráticas.
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- IV. El ataque a la libertad del sufragio.
- V. La usurpación de atribuciones.
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo.

PROCEDIMIENTO

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados. En el caso de ciudadanos, pueblos, comunidades indígenas del país, serán asistidos por traductores para elaborar la denuncia si así lo solicitan, pudiendo presentarse por escrito de la lengua indígena. Las denuncias anónimas no producirán efecto alguno.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el

¹⁷⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Supremacía...*, op. cit., p.72.

denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Exámen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

Solo podrá iniciarse durante el tiempo que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia. Al momento de su instalación designarán cinco miembros de cada una de ellas para que en unión a sus Presidentes y un Secretario de cada Comisión, integren la subcomisión de exámen previo de denuncias de juicios políticos que tendrán competencia exclusiva. (Art. 10 LFRSP)

El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Secretaria General de la Cámara de Diputados, ratificándose dentro de los tres días naturales a su presentación. Una vez ratificado, la Secretaria General de la Cámara de Diputados lo turnará a las Comisiones que corresponda, para la tramitación correspondiente. Si la denuncia es en lengua indígena se ordenará su traducción. (Art. 12 LFRSP)

La Subcomisión de Exámen Previo en un plazo no mayor de treinta días hábiles, procederá a determinar si el denunciado se encuentra dentro de los servidores públicos contra los que procede el juicio en mención, así como la denuncia contenga los elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida para su procedencia, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado. En caso contrario la denuncia se desechará de plano, pero si con posterioridad se presentaran pruebas supervenientes podrá ser analizada de nueva cuenta.

La resolución que dicte la Subcomisión de Exámen Previo desechando una denuncia, podrá revisarse por el Pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas comisiones.

La resolución que se dicte declarando procedente la denuncia, será remitida al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la sección instructora de la Cámara.

La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho, estableciendo las características y circunstancias del caso, precisando la intervención que haya tenido el servidor público. Contará con un plazo de sesenta días para practicar las diligencias y entregar sus conclusiones a los secretarios de la Cámara. (Arts. 13 y 19 LFRSP)

Dentro de los tres días naturales posteriores a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al Servidor Público sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación. (Art. 13 LFRSP)

La Sección Instructora abrirá un periodo de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezca el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias, pudiendo ampliar el plazo cuando así lo estime necesario la Sección. La Sección podrá desechar las pruebas que a su juicio estime improcedentes. (Art. 14 LFRSP)

Cerrada la instrucción se pondrá el expediente a la vista del denunciante por tres días naturales y, por otros tantos, al servidor público y defensores, a fin de que tomen los datos necesarios para formular alegatos, los cuales deberán presentarse por escrito dentro de los seis días naturales siguientes al fenecimiento de dichos plazos. Posteriormente, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento; si de las mismas se desprende la inocencia, se propondrá que no ha lugar a proceder y, si se advierte la responsabilidad del servidor público, las conclusiones propondrán que la conducta y responsabilidad se encuentran comprobadas y acreditadas, la sanción que deba imponerse y, que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores. (Arts. 15, 16, 17 LFRSP)

Emitidas las conclusiones, la Sección Instructora las entregará a los Secretarios de la Cámara de Diputados, quienes darán cuenta al Presidente de la misma, para que anuncie que la Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación señalando día dentro de los tres días naturales siguientes. La Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. En seguida, la secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o una síntesis que contenga los puntos sustanciales, así como a las conclusiones de la Sección Instructora, a continuación se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor para que alegue lo que a su derecho convenga, pudiendo el denunciante hacer réplica, y en su caso, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados denunciante, servidor público y su defensor, se procederá a discutir las conclusiones propuestas por la sección instructora. (Art. 20 LFRSP)

En caso de proceder la acusación se pondrá al servidor público a disposición de la Cámara de Senadores, designando una comisión de tres Diputados para sostener la acusación, que, una vez recibida por el Senado, se turnará a la sección de enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados, al acusado y a su defensor, para que presenten su escrito de alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes. Transcurrido el plazo, la Sección de Enjuiciamiento formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, proponiendo la sanción a imponer al servidor público y expresará los fundamentos legales, las cuales entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores. (Arts. 21, 22, 23 LFRSP)

El Presidente de la Cámara anunciará que la Cámara debe erigirse en jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de las conclusiones, procediendo a citar a la Comisión de Diputados, al servidor público y su defensor.

La audiencia se abrirá por el Presidente de la Cámara, declarando que se erige en Jurado de Sentencia. La secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento, acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público y/o su defensor; retirados los dos últimos y permaneciendo la Comisión de Diputados, se procederá a discutir y votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, el Presidente hará la declaratoria correspondiente.

Tratándose de Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días siguientes a la recepción de las conclusiones, y la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos, se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda. (Art. 24. LFRSP)

2.6. PROCEDIMIENTO ANTE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos nacieron en Suecia y fueron bautizados con el nombre de *Ombudsman*. Son instancias integradas por uno o varios funcionarios y encargados de recibir denuncias ciudadanas contra actos de autoridad administrativa que, presuntamente, hayan lesionado alguno de los derechos humanos fundamentales, a fin de tratar de reparar dichas violaciones mediante una recomendación sin efectos vinculantes. Las denuncias que reciben solo pueden referirse a actos cometidos por autoridades administrativas.¹⁷⁹

El 30 de noviembre de 1999 se publicó una sustancial reforma que modificó el apartado "B" del artículo 102 de la Constitución General de la República, regulando a mayor precisión aspectos específicos de la denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos y de los organismos protectores de los derechos humanos a nivel local.

El texto constitucional otorga al Congreso de la Unión y las legislaturas de las Entidades Federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, facultades para establecer organismos de protección de los Derechos Humanos, que amparan el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Tienen el objeto de que dichos organismos formulen recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Son organismos públicos, autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tienen por objeto la protección, promoción, estudio, vigilancia, defensa y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

No serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión será denominado Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

¹⁷⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Supremacía...*, op. cit., p.74.

LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El artículo 102, apartado B, de la Constitución fue reglamentado por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, otorgando a dicho organismo competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueran imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción del Poder Judicial de la Federación.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas. (Art. 3 LCNDH)

La Comisión contará con un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. (Art. 17, 18 LCNDH)

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá presentar anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley. (Art. 15 LCNDH)

Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas. (Art. 4 LCNDH)

Los artículos 25 a 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, establecen las bases del procedimiento.

Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos. Cuando los interesados estén privados de su libertad, desaparecidos o incomunicados, podrán denunciar los parientes o vecinos, además, las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas respecto de personas

que por sus capacidades físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad.

La queja debe presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. Podrá ampliarse dicho plazo, excepcionalmente tratándose de infracciones graves. No contará plazo cuando se consideren violaciones de lesa humanidad.

Deberá presentarse por escrito y en casos urgentes por medio de comunicación electrónica.

Las quejas y denuncias no afectarán el ejercicio de otros derechos.

Una vez admitida la queja, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, utilizando en casos de urgencia medios de comunicación electrónica, solicitando en la misma un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberá rendir dentro del plazo máximo de quince días naturales, pudiendo reducirse dicho plazo en casos urgentes. En dicho informe la autoridad debe hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos o motivaciones de los actos u omisiones impugnados, manifestar si efectivamente estos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto.

La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, o en su caso el retraso injustificado, tendrá por efecto que se tenga por ciertos los hechos materia de la queja, salvo prueba en contrario.

La Comisión desde que se admita la queja se pondrá en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, a fin de lograr una solución inmediata al conflicto.

Cuando se requiera una investigación para la resolución del asunto, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:

- Pedir a las autoridades la presentación de informes o documentación adicionales.
- Solicitar a otras autoridades o particulares todo género de documentos o informes.
- Practicar visitas e inspecciones.
- Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos.

Concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso un proyecto de recomendación, o acuerdo de no responsabilidad, analizando los hechos, argumentos, pruebas y diligencias practicadas a fin de determinar si los servidores públicos y/o autoridades han violado los derechos humanos.

En el proyecto de recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede, la reparación de los daños y perjuicios ocasionados.

En caso de que no se comprueben las violaciones a los derechos humanos imputadas a las autoridades, se dictará un acuerdo de no responsabilidad.

La Comisión Nacional conocerá de los recursos de queja e impugnación. El primero podrá ser promovido por los quejosos cuando sufran perjuicios graves por la inacción u omisión de los organismos locales, y el segundo, procederá contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales respecto de las informaciones también definitivas que rindan las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones. (Capítulo IV LCNDH)

LAS COMISIONES LOCALES DE DERECHOS HUMANOS

El apartado B del artículo 102 constitucional otorga a las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, facultad para crear organismos protectores de los derechos humanos, que tendrán competencia para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, excepto del poder judicial, dependientes de la administración pública local, correspondiente a la circunscripción territorial de la entidad federativa donde ejerce sus funciones.

Las comisiones locales tienen carácter de organismos públicos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cuyo objeto es la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Los procedimientos que se siguen ante estos organismos, al igual que ante la Comisión Nacional, son muy flexibles, con acceso directo a los afectados y de las organizaciones de defensa no gubernamentales, por cualquier medio de comunicación con ratificación posterior.

DERECHOS TUTELADOS POR LOS ORGANISMOS

Estos organismos, como su nombre lo indica tienen como tutela la protección de los derechos humanos, entendiendo estos, como las prerrogativas de que es titular el ser humano, por el solo hecho de pertenecer a la especie humana. Son el conjunto de privilegios y prerrogativas de las cuales goza cualquier ser humano por el hecho de ser hombre, relativas a su vida, libertad, seguridad, propiedad, dignidad e integridad corporal y moral, que deben ser reconocidos, protegidos, respetados y observados por el Estado y sus autoridades, para la realización del individuo como persona, y sin los cuales se perdería su calidad humana. Son derechos que desde su nacimiento adquiere el ser humano.

El hombre, como titular de estos derechos, no tiene una obligación derivada de sus propios derechos, sino que, por el contrario, al ser el sujeto activo de esta serie de derechos subjetivos que hacen valer ante sus semejantes, el Estado y sus autoridades y todo sujeto de derecho, tiene la posibilidad de exigir el respeto a su esfera de potestades naturales, anteriores a cualquier sociedad.¹⁸⁰

Los derechos humanos son una exigencia de carácter moral que el gobernante no otorga, si no que reconoce o debe reconocer al individuo. Desde esta perspectiva, se concluye que los derechos humanos son limitaciones que el poder público tiene al ejercer sus funciones de autoridad. No se encuentran en la categoría de bienes que puedan ser susceptibles de estar dentro del comercio, por lo que en tales condiciones se les puede calificar de inalienables, lo que significa que no podrán serle privados a su titular, ni ser objeto de renuncia o cesión alguna.¹⁸¹

El artículo seis del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, establece: "Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los derechos humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En este aspecto positivo son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México."

Para diferenciar los derechos del hombre de las garantías individuales, podemos decir que los primeros son prerrogativas de que es titular todo aquel ente que tenga la calidad de ser humano y que por el solo hecho de serlo, goza de los mismos, siéndole otorgados por la naturaleza y reconocidos por el Estado. Los derechos del hombre son anteriores al Estado, en tanto que las garantías individuales son posteriores a él y dadas precisamente por él a todos los

¹⁸⁰ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *op. cit.*, p.394.

¹⁸¹ DIEZ QUINTANA, Juan Antonio, *Medios de impugnación constitucionales respecto a la violación de los derechos humanos*, PAC, S.A. de C.V., México, 2001, p. 36.

gobernados, protegiendo así sus derechos fundamentales, por que la defensa de los derechos humanos se logra primeramente con la protección que otorgan las garantías individuales, y después por los medios de protección que la misma Constitución otorga.¹⁸²

Bajo este contexto, es generalmente aceptada la clasificación de garantías individuales, que se dividen: en Garantía de libertad, de igualdad, propiedad y seguridad jurídica.¹⁸³

Garantía de libertad. Puede definirse como todo aquello que puede realizar un individuo, siempre que no afecte el derecho de un tercero o violente el orden jurídico establecido.

Garantía de igualdad. Este mandato constitucional obliga a toda autoridad a que frente a la ley todos los individuos son iguales sin importar su raza, color, credo o condición social.

Garantía de propiedad. Nuestra Constitución eleva a rango de garantía individual, el derecho que toda persona tiene de ser propietario de una cosa. Esta relación jurídica que se establece entre una persona y una cosa, no deberá verse perturbada ni por actos de autoridad ni por actos de particulares, de tal manera que en caso de que una persona se vea afectada por actos que le impidan el libre uso y disfrute de la cosa, puede ocurrir ante la autoridad competente a demandar la restitución del derecho violado.

Garantía de seguridad jurídica. Consiste en que todas las autoridades, sin importar su grado o jerarquía deberán, antes de llevar a cabo cualquier acto de privación o de simple molestia, cumplir con todos y cada uno de los requisitos o condiciones que fija la Constitución Federal, así como la ley secundaria para llevar a cabo tal acto.

Los organismos protectores de los derechos humanos no tienen competencia para conocer de todas las violaciones a tales derechos, existiendo límites a su actuación, sin que puedan conocer de violaciones a dichos derechos por parte de Tribunales Federales, así como tratándose de actos en materia jurisdiccional en el ámbito laboral o de derechos electorales.

¹⁸² DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *op. cit.*, p.398.

¹⁸³ DIEZ QUINTANA, Juan Antonio, *op. cit.*, p. 8.

EFFECTOS DE LAS RECOMENDACIONES

La labor de estos organismos para la protección de los derechos humanos consiste en emitir “recomendaciones” a toda autoridad estatal que, previo el análisis que desarrollen, se determine que han violado los derechos supremos del hombre, motivando así que sean respetados por las autoridades.

Las recomendaciones son públicas y, como su nombre lo indica, no tienen carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirige y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efectos las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

La autoridad que reciba una recomendación no está obligada a cumplirla, si no simplemente se le pone a su consideración para que voluntariamente la acepte o la cumpla.

Es de destacar, que el carácter no obligatorio de las recomendaciones no es una característica peculiar de los organismos no jurisdiccionales establecidos en nuestro ordenamiento nacional, sino que corresponde a la esencia de las funciones de todos aquellos organismos que se inspiran en el modelo escandinavo del *Ombudsman*, y también de algunos de carácter internacional que carecen de funciones jurisdiccionales, pero que deciden sobre las reclamaciones interpuestas por los afectados por las violaciones de sus derechos fundamentales.¹⁸⁴

Si embargo, las recomendaciones no son del todo inocuas y carentes de efectos, dado su carácter público, además de notificarse a los interesados, se dan a conocer a los medios de comunicación, y también a los órganos del poder público de mayor jerarquía por conducto de los informes periódicos, por tanto, pueden describirse como requerimientos públicos que se dirigen a las autoridades a las que se imputan violaciones a los derechos de los quejosos reclamantes, para que dichas autoridades tomen las medidas concretas para restablecer a los afectados en sus derechos fundamentales.¹⁸⁵

Si la recomendación es aceptada en término de quince días hábiles posteriores a su notificación por la autoridad respectiva, los organismos tienen la facultad de vigilar su cumplimiento, y la propia autoridad debe demostrar, en un plazo igual que podrá ser ampliado cuando así lo amerite, con las pruebas necesarias, que lo ha ejecutado. Pero aún en el caso de aceptación por parte de la autoridad, en caso de incumplimiento, el organismo no tiene atribuciones para ejecutarlo coactivamente.

¹⁸⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa...*, op. cit., p.343.

¹⁸⁵ *Idem*, p. 345.

Del mismo modo, cuando la autoridad no cumple con la obligación de informar o no acepta expresamente la recomendación, el organismo no puede imponer su cumplimiento, pero la autoridad aún en el supuesto de rechazo expreso, debe fundar su negativa, ya que existe la obligación jurídica de atenderla, estudiarla y señalar los motivos de su no aceptación.

Contra las recomendaciones expedidas por estos organismos no procederá recurso alguno.

Otra característica relevante de estos organismos, es la de emitir "recomendaciones generales", facultados para dirigirse a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales como locales, para promover la modificación o expedición de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las practicas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos.

En la practica estas recomendaciones señalan situaciones en las cuales son frecuentes y continuas las violaciones de los derechos fundamentales, así como las modificaciones legislativas, administrativas y de carácter público que se requieran para corregir estas situaciones, que reiteradas no son fácil de superar, pero señalarlas y hacerlas públicas son aspectos significativos para despertar la conciencia de las autoridades para que adopten las medidas que se proponen en dichas recomendaciones.¹⁸⁶

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha propuesto varias reformas legislativas y constitucionales que fueron acogidas en iniciativas presidenciales y aprobadas por el Congreso de la Unión con una mayoría significativas de votos. Principalmente, en los años 1991, 1992 y 1993, se reformaron sustancialmente, los Códigos Penal del Distrito Federal (aplicable en toda la República en materia federal) y de procedimientos penales federal y distrital; se expidió una nueva ley para prohibir la tortura; se modificaron los procedimientos para el enjuiciamiento de menores; se reformaron los artículos 16, 19 y 20 de la Carta Federal, para establecer equilibrio entre las funciones del Ministerio Público y los derechos de los detenidos y de las víctimas del delito.¹⁸⁷

¹⁸⁶ *Idem*, p. 348.

¹⁸⁷ *Idem*, p. 341.

2.7. LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El fundamento de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“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 así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.”

CONCEPTO.

La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un medio de control de la constitucionalidad, establecido como defensa excepcional de las garantías individuales de los gobernados, así como de la voluntad soberana de la ciudadanía, expresada a través del voto público.¹⁸⁸

Aunque se trata de una facultad ejercida por la Corte, no es una atribución de tipo jurisdiccional sino solo investigadora; es decir, la Corte no actúa como un tribunal ni emite una sentencia, ya que en este supuesto carece de facultad decisoria, así como de atribuciones de coerción o ejecución

La materia de investigación son: la violación grave de garantías individuales y la violación del voto público.

¹⁸⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Poder Judicial de la Federación, México 2003, 2ª edición, p. 15.

Por violaciones graves de garantías individuales se puede entender los “hechos generalizados consecuentes a un ‘estado de cosas’, acaecidos en una entidad o región determinadas, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas, con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se presenta cuando la sociedad se encuentra en un estado de inseguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que:

a)- Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquellos sean violatorios a los derechos de las personas y de las instituciones;

b)- Que frente a un desorden generalizado, las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien, que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.

La investigación debe ser sobre hechos consumados y, por tanto irreparables; o sea, el desarrollo de la investigación nunca podría restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación.¹⁸⁹

Por violación del voto público debe entenderse como la trasgresión a “...*los sufragios que en forma secreta y libre, emite la ciudadanía en los procesos electorales, ordinarios y extraordinarios, que se celebren en el nivel federal, para lograr la renovación de los poderes cuya existencia dispone la Constitución como susceptibles de renovarse mediante la participación de la ciudadanía: Congreso de la Unión y Presidente de la República*”.¹⁹⁰

Es necesario que la violación del voto público sea lo suficientemente grave como para poner en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes federales.

El ejercicio de esta facultad puede ser determinado de oficio por la Suprema Corte, o bien, solicitado por: el Presidente de la República, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión y los gobernadores de los Estados.

En el caso de violaciones al voto público, solo puede practicarse de oficio por la propia Corte.

¹⁸⁹ *Idem*, pp. 21-23.

¹⁹⁰ *Ibid.*

La investigación debe limitarse a determinar si hubo o no violación grave de garantías individuales o del voto público, así como a precisar los hechos. En virtud de que la investigación que realice la Corte no constituye un procedimiento jurisdiccional, la conclusión a que llegue no es una sentencia.

El informe que rindan los comisionados o encargados de la investigación no obliga a persona o institución alguna. Se trata únicamente de una opinión autorizada, que podría o no servir para que las autoridades destinatarias, procedan conforme a su competencia:¹⁹¹

Una vez hecha la investigación, la Corte debe enviar los resultados de ella a las autoridades competentes, pudiendo resultar competentes, según sea el caso: la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Cámaras de Diputados de los Estados, el Ministerio Público Federal, los Ministerios Públicos locales, así como, las autoridades federales y locales en materia electoral.¹⁹²

¹⁹¹ ARTEAGA NAVA, Elisur, *La Facultad Investigadora en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Porrúa, México, 2001, p. 495.

¹⁹² CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, 1999, pp. 212, 213.

3. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y SU FUNCIÓN COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Según lo dispone el artículo 94 de la Constitución General, el Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se le atribuye a ésta el carácter de Máximo Tribunal.

Es indiscutible el tan importante y destacado papel que a lo largo de la historia ha tenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pilar indiscutible de la constitucionalidad y legalidad de las leyes y actos de autoridad, que para llegar a su conformación actual ha tenido que someterse a innumerables cambios, tanto de carácter formal como sustancial, pero que, con el cabo del tiempo se ha constituido en presente con características de Tribunal Constitucional.

A partir de su conformación formal bajo el México independiente, fue el poder que con mayor regularidad ha trabajado durante el proceso de formación nacional, clausurado sólo en dos ocasiones, la revolución de Ayutla de 1855 y en su momento la revolución mexicana, restableciéndose ésta segunda ocasión el 1 de junio de 1917.¹⁹³

En su origen la Suprema Corte de Justicia de la Nación desempeñó un papel relevante en la elección de los demás poderes federales, en la primigenia Constitución estaba facultada para proponer candidatos a la Presidencia de la República y Senadores de la República, además, el Presidente de la Corte cubría las ausencias absolutas del titular del Poder Ejecutivo cuando se aunaba la ausencia del vicepresidente, que funcionó hasta 1857, año en que la nueva Constitución convirtió al Presidente de la Suprema Corte en vicepresidente de la República, tomando la experiencia previa de su capacidad para sustituir al titular del Poder Ejecutivo, instituyendo este precedente, Benito Juárez con motivo del golpe de estado dado por Comonfort.¹⁹⁴

En sus orígenes practicaba un decisivo ejercicio dentro del procedimiento de duda de ley, como ni los tribunales comunes ni ninguna otra autoridad estaba facultada para interpretar las leyes, sino tan solo para aplicarlas, los jueces de cualquier categoría podían someter sus dudas sobre aplicación de leyes a la Suprema Corte y ésta las declaraba o no fundadas, y en caso afirmativo las sometía a la Cámara de Diputados, a través del Secretario de Justicia, quien era el vínculo entre el Poder Judicial y el congreso, acompañando su opinión y sugerencia para que el congreso dilucidara la inteligencia, contenido o alcance de la ley.¹⁹⁵

¹⁹³ GÓNZALEZ OROPEZA Manuel, *Estudio Introductorio en, Breve reseña histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005, p. XIX.

¹⁹⁴ *Idem*, pp. XVI, XVII.

¹⁹⁵ *Idem*, p. XVIII.

La Constitución de 1917 constituyó a la Suprema Corte de Justicia con once Ministros, funcionando siempre en pleno, con audiencias públicas, cuya elección de sus Ministros estaba a cargo del Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral.¹⁹⁶

En 1951 se reformó el artículo 94 constitucional, se determinó la creación de Tribunales Colegiados de Circuito, por lo que el conocimiento de los juicios de amparo se dividió entre estos nuevos órganos y la Suprema Corte, y se incrementó el número de Ministros a 26, dado que se nombro a cinco supernumerarios que no podían integrar el pleno.¹⁹⁷

El 31 de diciembre de 1957 se modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, lo que hizo posible que el Pleno de la Corte conociera de amparos contra inconstitucionalidad de las leyes, competencia que pertenecía a las Salas.¹⁹⁸

Las reformas de gran trascendencia que modificaron la estructura y función de la Suprema Corte para su conformación en Tribunal Constitucional fueron las realizadas en los años de 1988, 1994, 1996 y 1999, que modificaron la estructura del Poder Judicial de la Federación.

¹⁹⁶ CARBONEL, Miguel, *op. cit.*, pp. 261,262.

¹⁹⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Los Tribunales Constitucionales...*, *op. cit.*, p. 72.

¹⁹⁸ *Ibid.*

3.1. REFORMAS CONSTITUCIONALES MÁS IMPORTANTES DE 1988 A 1999

REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1988

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de mil novecientos ochenta y siete, se expuso:

..Con las reformas a la Ley de Amparo de 1950, se adoptó el sistema en cuanto a la distribución de competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito que permanecen hasta la fecha, de acuerdo con este Sistema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comparte con los Tribunales Colegiados de Circuito la función de interpretar la Ley Fundamental, en el ámbito de sus respectivas competencias, y el más alto tribunal del país revisa las sentencias dictadas por las autoridades judiciales de toda la República, para determinar si son o no violatorias a la Ley secundaria, cuando su cuantía o importancia así lo determinen.

La elevada dignidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación requiere dedicarse primordialmente a la interpretación definitiva de la Constitución, como corresponde al más Alto Tribunal del país.

La esfera de competencia de nuestro máximo Tribunal debe limitarse fundamentalmente al control de la constitucionalidad y a fijar en definitiva el alcance de los textos constitucionales, cuya observancia atañe al interés superior de la nación, evitando que la actuación de los poderes se aparte de la norma superior, contribuyendo así a mantener la solidez del régimen político del país, que depende del cumplimiento de la Ley Fundamental que lo establece.¹⁹⁹

El quince de enero de 1988 entro en vigor la reforma que otorgó competencia exclusiva a la Suprema Corte para resolver sobre la constitucionalidad de las leyes y tratados internacionales, fijando como competencia respecto de los demás casos de inconstitucionalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, además la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya no resolvería cuestiones de legalidad, si no exclusivamente de constitucionalidad.²⁰⁰

¹⁹⁹ Cfr. MENA ADAME, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*, Porrúa, México, 2003, pp. 265, 266.

²⁰⁰ *Idem*, p. 267.

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Las reformas de 1994 buscaron consolidar a la Suprema Corte con carácter de Tribunal Constitucional, tras haberse notado que las reformas anteriores no habían bastado para darle tal status, por tanto, se modificó su integración y su sistema de competencias para consolidar su carácter de jurisdicción constitucional especializada.

Las reformas produjeron tres consecuencias fundamentales, en primer lugar, la creación del Consejo de la Judicatura Federal; en segundo término, la redistribución de las facultades jurisdiccionales y no jurisdiccionales que tenía la Suprema Corte a otros órganos del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, la competencia en exclusiva del Alto Tribunal para conocer de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.²⁰¹

La integración del Pleno sufrió un importante cambio. El número de Ministros se redujo de 26 a 11, con lo que se volvió a la cantidad prevista en su origen. Esto respondió a la necesidad de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. Asimismo, los Ministros serían sustituidos de manera escalonada ocupando su puesto por un periodo de quince años.²⁰²

La reducción en el número de integrantes implicó que las Salas ya no fueran cuatro, si no dos, cada una integrada por cinco Ministros, pues el Presidente no pertenece a ninguna.

Antes de las reformas el Pleno se había encargado de la administración y supervisión de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados, así como de nombrar, adscribir y readscribir a los titulares de dichos órganos jurisdiccionales, lo que cambiaría con la reforma al crear el Consejo de la Judicatura Federal, órgano que desempeñaría funciones enteramente administrativas; quedó encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral.

Lo más importante de las reformas, fue la respectiva al artículo 105 constitucional, con lo que se ampliaron las facultades de la Suprema Corte para conocer de las controversias constitucionales y se previó, mediante la acción de inconstitucionalidad, que un porcentaje de las Cámaras Legislativas y el C.

²⁰¹ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *La justicia federal al final del milenio*, Colección “Reforma Judicial”, núm. 2, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001, pp. 9,10.

²⁰² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Los Tribunales Constitucionales...*, *op. cit.*, p. 76.

Procurador General de la República plantearan, solo ante la Corte, la inconstitucionalidad de leyes mediante una acción de tipo abstracto.

REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1996

En agosto de 1996 se introdujeron nuevas reformas al texto constitucional, con el propósito expreso de lograr “un sistema integral de justicia en materia electoral”, en la inteligencia de que ello traería consigo el control de la constitucionalidad de las leyes electorales, agregándose, un párrafo a la fracción II del artículo 105 constitucional, para determinar que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en el propio artículo, es decir, mediante la acción de inconstitucionalidad.²⁰³

Con estas reformas se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, que se convirtió en la máxima autoridad en la materia, salvo lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad, sin embargo, según el artículo 68 de la Ley Reglamentaria, en acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales el Ministro instructor podrá solicitar la opinión del la Sala Superior del Tribunal Electoral.

REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1999

Para continuar con la consolidación de nuestro máximo tribunal en un Tribunal Constitucional, se reformó el párrafo sexto del artículo 94 constitucional, para que mediante acuerdos generales la Corte decidiera de que asuntos conocería y cuales remitiría a los Tribunales Colegiados de Circuito, en virtud de que sobre tales asuntos ya se hubiera establecido jurisprudencia o que no fueran a redundar en fallos trascendentales, facultad que ya había sido conferida en 1994, pero que fue extendida para profundizar en la modificación del régimen de competencias.

Se reformo la fracción IX del artículo 107 para que el pleno pudiera conocer de la revisión de amparo directo cuando las resoluciones pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito decidieran sobre la inconstitucionalidad de una ley o establecieran la interpretación directa de un precepto constitucional.²⁰⁴

²⁰³ *Idem*, p. 82.

²⁰⁴ *Idem*, p. 86.

3.2. INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compone de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas. El Presidente de la Suprema Corte no integrará ninguna Sala. (Art. 2 LOPJF)

Tendrá cada año dos periodos de sesiones, el primero comenzará el primer día hábil de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena de diciembre.(Art. 3 LOPJF)

El Pleno se compondrá de once Ministros, pero bastará la presencia de siete para sesionar, con excepción de los casos del artículo 105 constitucional. Las sesiones serán públicas por regla general y privadas cuando así lo disponga el propio pleno y en los casos que establezca la propia ley. Para las resoluciones las decisiones podrán ser tomadas por mayoría simple de los miembros, pero, para que tengan efectos generales, deberán ser aprobados por una mayoría de cuando menos ocho votos. (Arts. 4, 6, 7 LOPJF)

Los Ministros durarán en su cargo quince años salvo que sobrevenga incapacidad física o mental.

El Pleno nombrará a propuesta de su Presidente, a un secretario general de acuerdos y a un subsecretario general de acuerdos. El Presidente designará a los secretarios de acuerdos auxiliares y actuarios que sean necesarios para el despacho de los asuntos. (Art. 8 LOPJF)

La Suprema Corte contará con dos Salas, las cuales se compondrán de cinco ministros, bastando la presencia de cuatro para funcionar, de las cuales una conocerá de la materia civil y penal, y la otra encargada de la materia administrativa y laboral. Las resoluciones de las Salas se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de los ministros presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan estado presentes en la discusión del asunto. (Arts. 15, 17 LOPJF)

3.3. COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene diversas atribuciones y competencia, como tribunal de casación, en jurisdicción constitucional y en algunos casos como tribunal de apelación.

FUNCIONADO EN PLENO

El artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, señala las atribuciones funcionando en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

a)- De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad contenidas en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

b)- Recurso de revisión contra sentencias pronunciadas por jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito cuando subsista un problema de constitucionalidad de normas generales, si se hubiese impugnado una ley federal, local o del Distrito Federal, o un tratado internacional, o, en caso de ejercitarse la facultad de atracción, o, en los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional.²⁰⁵

c)- Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo dicten los Tribunales Colegiados de Circuito si se hubiese impugnado una ley federal, local o del Distrito Federal, o un tratado internacional o se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

d)- Del recurso de queja en los juicios de amparo, siempre que el conocimiento de la revisión en el que la queja se haga valer le haya correspondido al Pleno.

e)- Del recurso de reclamación contra las providencias precautorias o acuerdos del Presidente de la Suprema Corte, dictados durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno.

f)- De las excusas e impedimentos de los Ministros, en asuntos de la Suprema Corte funcionando en Pleno.

g)- En los casos en que una autoridad responsable en el juicio de amparo insista en la repetición del acto o trate de eludir la sentencia, para que la Suprema

²⁰⁵ Se refiere a amparo contra leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o del Distrito Federal, y, leyes o actos de la autoridad de los Estados y del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Corte requiera a la responsable y otorgue un plazo prudente para que ejecute la sentencia, si estimará que es inexcusable el incumplimiento.²⁰⁶

h)- Para conocer de denuncias de contradicción de tesis sustentadas por las Salas o por los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de competencia exclusiva de alguna de las Salas.

i)- Conocerá de conflictos laborales entre las Suprema Corte y sus empleados.

FUNCIONADO EN SALAS

Según lo dispone el artículo 21 de la de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Salas, son:

a)- De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de Distrito en aquellas controversias ordinarias en que la federación sea parte y su importancia y trascendencia así lo ameriten.

b)- Del recurso de revisión de amparo contra sentencias pronunciadas en audiencia constitucional por los jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito, cuando subsista un problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto constitucional, o si en la sentencia se establece la interpretación directa de algún precepto de ésta, o en su caso, cuando se ejercite la facultad de atracción.

c)- Del recurso de revisión en contra de sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se haya impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución, así como de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción.

²⁰⁶ *Cfr.* Artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

d)- Del recurso de queja en los juicios de amparo, siempre que el conocimiento de la queja del amparo que se haga valer sea competencia de una de las salas, directamente o en revisión.²⁰⁷

e)- Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su Presidente.

f)- Para conocer de las controversias que por razón de su competencia se susciten entre Tribunales Colegiados de Circuito; entre un Juez de Distrito y el Tribunal Superior de un Estado o del Distrito Federal; entre los de un Estado y otro; entre los de un Estado y los del Distrito Federal; entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las Juntas de Conciliación y Arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

g)- De las denuncias de contradicción de tesis que sustenten dos o más Tribunales Colegiados de Circuito.

h)- De las controversias que se susciten con motivo de los convenios de colaboración entre los Estados, éstos y el Distrito Federal, y cualquiera de ellos con el Gobierno Federal.²⁰⁸

i)- Del reconocimiento de inocencia.

²⁰⁷ Cfr. Artículo 95, fracciones V, VII, VIII, IX, de la Ley de Amparo.

²⁰⁸ Cfr. Artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.4. LA FUNCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional, según lo define Louis Favoreau, se trata de una jurisdicción creada para conocer especial y exclusivamente en materia de lo contencioso constitucional, situada fuera del apartado jurisdiccional ordinario e independiente de éste como de los poderes públicos.²⁰⁹

Fix Zamudio señala, un Tribunal Constitucional es todo aquel organismo judicial, perteneciente o no al poder judicial y con independencia de su denominación, que está especializado en solucionar conflictos surgidos de la interpretación y aplicación, directa de las normas constitucionales.²¹⁰

Como se ha señalado en capítulos precedentes, según Kelsen, los Tribunales Constitucionales son legisladores negativos.²¹¹ Aunque se organizan como tribunales no ejercen una verdadera función jurisdiccional, pues anular una ley implica establecer la norma, una norma general: la anulación tiene el mismo carácter de generalidad de la formación de la ley, lo que da lugar a una función legislativa negativa.

La actividad legislativa negativa de los Tribunales Constitucionales genera dos consecuencias: en primera, que su legislación no derive de la creación inherente a la función legislativa, pues la anulación de una ley no es sino la aplicación de las normas constitucionales y, en segundo, que no pueden actuar de oficio, (por la falta de iniciativa de ley), sino solo a instancia de parte, siempre que, antes, esas normas sean impugnadas por los órganos políticos legitimados para ello, o por los tribunales superiores facultados para plantear la inconstitucionalidad de una norma que deba aplicar a un caso concreto.²¹²

Las características que comparten los Tribunales Constitucionales como atribución común, es el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, cuya función primordial radica en conocer en exclusiva de la posible inconformidad de una ley, un tratado internacional o un acto de autoridad respecto de la Constitución, para que el parlamento o congreso, en su caso, acaten el fallo, pues previene de un órgano encargado de que el derecho prevalezca sobre la voluntad del legislador.

²⁰⁹ FAVOREOU, Louis, *Los Tribunales Constitucionales*, trad. Vicente Villacampa, Editorial Ariel, Barcelona, 1994, p. 13.

²¹⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Los Tribunales Constitucionales y los derechos humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM/Porrúa, México, 1985, p. 304.

²¹¹ *Cfr.* Capítulo II, 3.

²¹² BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, p. 66.

El control constitucional puede ser de dos tipos: *a priori*, cuando se ejecuta antes de la promulgación de la ley, y, *a posteriori*, tiene lugar una vez que la norma ha entrado en vigor. El primer caso tiene como ejemplo más vivo el sistema Francés, cuyo Consejo Constitucional siempre examina la constitucionalidad de las leyes previamente a su promulgación, el segundo, es el más utilizado en el mundo.

Algunos autores sostienen que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no ha adquirido el rango de un verdadero Tribunal constitucional en razón de ciertas competencias de legalidad que conserva,²¹³ en sentido contrario se ha pronunciado el jurista Calos Mena Adame, que sostiene que nuestro Máximo Tribunal, en sentido material, es un verdadero Tribunal Constitucional, ya que el que realice otras actividades que no son estrictamente de jurisdicción constitucional no le resta valor a la importante función que realiza, ya que la circunstancia de que tenga competencia para otro tipo de jurisdicción obedece a razones históricas importantes, pero la competencia de mera legalidad que ejerce en algunos casos sí tiene gran trascendencia política, que puede llegar a la afectación de los intereses sociales y de las propias autoridades, lo que puede trastocar a la organización y funcionamiento del Estado mismo; además, la competencia que ejerce la Suprema Corte en cuestiones que no son propiamente de jurisdicción constitucional, tiene el objeto de preservar la Supremacía de la Constitución, logrando un equilibrio en los poderes consolidándose el Estado de Derecho.²¹⁴

Todos los modelos de Tribunales Constitucionales tiene una organización especial para la impartición de justicia constitucional en la que se rigen, (independientemente de sus características peculiares), por un principio rector: la Supremacía de la Constitución sobre la ley ordinaria y su defensa, mediante la emisión de resoluciones con la fuerza suficiente para anular la actividad de los otros dos poderes: Legislativo y Ejecutivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, logra el principio de la Supremacía de la Constitución, sin poder afirmar que por este motivo, pueda tener parecido con el modelo de Tribunal Constitucional Austríaco, o con el de la Suprema Corte de los Estados de Norteamérica, o de los modelos de los Tribunales Constitucionales latinoamericanos, se trata de un tribunal *sui generis*.²¹⁵

Las características y requisitos esenciales con el que este tipo de jurisdicción constitucional, define a los Tribunales Constitucionales, son seis rasgos:

²¹³ Cfr., *Idem*, p. 46.

²¹⁴ MENA ADAME, Carlos, *op. cit.*, p. 269,270.

²¹⁵ *Idem*, p. 244.

1.- *Un contexto constitucional y jurídico peculiar*, entendiendo que los Tribunales Constitucionales se presentan sólo en los regímenes parlamentarios o semiparlamentarios.

2.- *Un estatuto constitucional*. Se refiere que a su integración y sus atribuciones deben estar especificadas en la Constitución que van a defender; tal estatuto cumple con la función de proteger al juez constitucional de los poderes que el mismo controla.

3.- *El monopolio de lo contencioso constitucional*, que representa la cualidad fundamental, en tanto que impide a la justicia ordinaria encargarse de la protección de la Norma Suprema, lo que anula cualquier posibilidad de sistema difuso y privilegia el concentrado.

4.- *La designación de jueces no magistrados por autoridades políticas*, que responde, en primer lugar, a la necesidad de diferenciar a la jurisdicción constitucional de la ordinaria y, en segundo, a la conveniencia de combinar el trabajo de especialistas con el de no especialistas, en el sentido de que la técnica de aquellos podrá ser compensada con la visión política de éstos. Si un Tribunal Constitucional no debe tener una integración neutral, es en razón de que los jueces constitucionales desempeñan una función eminentemente política, que se traduce en fallos que tienen repercusiones excepcionales; por tal razón, esta clase de juzgadores debe contar con garantías que aseguren su imparcialidad, tales como el carácter no renovable del mandato, la inamovilidad y la imposibilidad de combinar sus tareas con funciones claramente políticas.

5.- *Una verdadera jurisdicción*, que significa que los Tribunales Constitucionales deben justificar su existencia, mediante la posibilidad de declarar, por sí mismos, la anulación de una ley con efectos *erga omnes*.

6.- *Una jurisdicción fuera del apartado jurisdiccional*, que es un requisito básico para diferenciarlos de los tribunales supremos; en efecto mientras que estos ocupan la cúspide del poder judicial, como cabezas de la justicia ordinaria, los Tribunales Constitucionales no forman parte de dicho poder ni de ningún otro, por lo que también se les considera poderes independientes.²¹⁶

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que su integración y funcionamiento reúnen dichas características; en primer lugar, cuenta con un *contexto institucional y jurídico peculiar*, dado que, si bien carece de un sistema parlamentario de gobierno, México es una república federal, donde existe una clara separación entre los poderes constituidos, cuyas atribuciones deben ejercerse de acuerdo con la Constitución; por otra parte, dispone de un

²¹⁶ Cfr. FAVOREU, Louis, *op. cit.*; KELSEN, Hans, *La Garantía Jurisdiccional... op. cit.*; SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Los Tribunales Constitucionales... op. cit.* pp. 42-44

estatuto constitucional y legal, como se desprende de los artículos 94 a 98 de la Constitución Federal, Ley Orgánica del Poder Judicial, título 2º, Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, y de numerosos acuerdos generales que trazan líneas a seguir para el correcto desempeño de su régimen competencial; en tercer lugar, *el monopolio de lo contencioso constitucional*, lo tiene dada su competencia exclusiva para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, que permiten declarar la invalidez de una norma general con efectos erga omnes, lo que supone la anulación de la norma impugnada, también ponderando la posible trascendencia de sus fallos al resolver controversias constitucionales, o bien cuando efectúa la interpretación definitiva de un precepto constitucional, después de atraer, para su conocimiento amparos directos o indirectos; en cuarto lugar *el requisito de la designación de los jueces por autoridades políticas* se cumple en razón de que los ministros son nombrados por el senado de entre los integrantes de la terna presentada por el Presidente de la República, siendo importante destacar que el propio número de integrantes de nuestra Corte no se aleja del que presenta la mayoría de los Tribunales Constitucionales (entre 9 y 16), así como el hecho de que no todos ellos sean jueces de carrera, lo que ha redundado en un balance positivo al momento de confrontar los argumentos técnico-jurídicos con los que exigen la consideración de las repercusiones políticas y sociales de un fallo determinado; en quinto lugar, respecto de la necesidad de tener *una verdadera jurisdicción* se observa cuando la Corte emite sentencias irrecurribles con efectos generales, que declaran la invalidez de una ley y su consiguiente desaparición del mundo normativo; y por último, aunque la Suprema Corte de Justicia no cumpla con el requisito de constituir una *jurisdicción separada del apartado jurisdiccional ordinario*, conserva su naturaleza de Tribunal Constitucional. Debe recordarse que en muchos países existen tribunales que ocupan la cúspide del Poder Judicial y aun así son Cortes Constitucionales, lo que ha conducido a definir a estas desde una perspectiva material, en todo caso la Suprema Corte cuenta con una Magistratura Constitucional especializada, toda vez que sus miembros, aunque prácticamente se avoquen al estudio de cuestiones de constitucionalidad, no descuidan otras labores judiciales, derivadas del hecho de que el alto tribunal ocupe la cúspide del Poder Judicial de la Federación.²¹⁷

Bajo este contexto, el medio de defensa de la Constitución que por excelencia otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el carácter de Tribunal Constitucional, fue incluido en la reforma constitucional de diciembre de 1994; ***“la acción de inconstitucionalidad”***, que fue adicionada en la fracción II del artículo 105 constitucional, que reconoce en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada o el Procurador General de la República pueda plantearle a la Suprema Corte si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución y, en su

²¹⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Los Tribunales Constitucionales...*, op.cit., pp. 92-94.

caso, declarar la invalidez de la norma con efectos generales a fin de que no pueda aplicarse, previo el procedimiento respectivo a ningún ciudadano.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes en materia electoral con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, que fue integrada en la reforma de 1996 al artículo 105 constitucional, que puede ser promovida por 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.

Los artículos 104, fracción IV y 105, fracción II, de la Constitución General y el artículo 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, otorgan a la Suprema Corte, funcionando en Pleno, competencia para conocer en exclusiva de las acciones de inconstitucionalidad, cuyas resoluciones tendrán efectos generales, serán irrecurribles e inatacables, y solo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas cuando fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos, estableciendo que en caso contrario se desestimaré la acción ejercitada.

De la mano con esta reforma es de señalar el medio de control constitucional contenido en la fracción I del citado artículo 105 constitucional, que concede a la Suprema Corte la facultad de conocer en única instancia de las ***controversias constitucionales*** que se susciten entre la Federación, los Estados, los Municipios o el Distrito Federal, a fin de que se invaliden normas generales o actos concretos que atenten contra la esfera de competencia de esos niveles gubernamentales, así, este proceso busca salvaguardar la soberanía tanto de la federación como de los Estados y sus Municipios y del Distrito Federal, y, aunque dicho medio de defensa fue instaurado desde el origen de nuestra Carta Magna y ha sufrido reformas, no fue hasta la de 1994 cuando se le dio la estructura que a la fecha conserva, y de la que diversas entidades federativas, Distrito Federal y Poderes de la Unión se han valido para resolver conflictos en los que sus respectivos ámbitos soberanos de competencia se han visto en peligro. Los elementos que determinan la existencia de la controversia constitucional son el reconocimiento del federalismo y la salvaguarda de la división de poderes, y en ese sentido puede ser considerada desde dos puntos de vista, como un medio de protección del sistema federal de gobierno destinado a mantener la efectividad de las normas constitucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originarios del Estado; y por otro, como uno de los mecanismos contemplados por el derecho procesal cuyo fin radica en salvaguardar las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados internacionales que pretenden suprimir el orden previsto por la Norma Suprema.

Otra facultad que engrosa el carácter de Tribunal Constitucional de nuestro Alto Tribunal, es la del Pleno y de las Salas para conocer por vía del **recurso de revisión de las sentencias en los juicios de amparo**, pronunciadas en audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, y en las sentencias de amparo directo pronunciada por los Tribunales Colegiados cuando subsista un problema de constitucionalidad de normas generales, si se hubiese impugnado una ley federal, local o un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución General.

IV. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. EL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL

Como es evidente y se ha hecho notar a lo largo del presente trabajo, la acción de inconstitucional es una institución de reciente creación y que se ha forjado por la imperiosa necesidad que la sociedad demanda a fin de que impere un auténtico Estado de Derecho, sostenido por el respeto al principio de Supremacía Constitucional. En el sistema jurídico mexicano, se han creado a lo largo de la historia distintos medios de control constitucional para preservar la legalidad de la Norma Suprema; los cuales, si bien es cierto, han tenido una efectiva aplicación, como lo es el juicio de amparo, se han sometido a diversas reformas, ya que en muchos casos el control de la constitucionalidad de las leyes en nuestro país ha dejado ver notorias deficiencias, ya que no cumple con las expectativas que la problemática requiere en su momento, atendiendo a las necesidades generales, por lo que ha sido necesario crear mecanismos más adecuados para que la defensa de la Constitución cumpla su cometido en forma más eficaz y se ajuste a las necesidades de la realidad jurídico-social imperante del país.

En su origen, el artículo 105 constitucional solo regulaba de una manera escueta la facultad que se otorga a la Suprema Corte de Justicia para conocer de controversias constitucionales, su texto original establecía:

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 aquellos en que la Federación fuese parte.²¹⁸

Este artículo, antes de la inclusión de la acción de inconstitucionalidad fue reformado en dos ocasiones, la primera por decreto legislativo de 25 de octubre de 1967, que no tuvo mayor trascendencia que cuestiones de forma; y la segunda, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de octubre de 1993, con lo que se amplió las facultades exclusivas de la Suprema Corte para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre los órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos, independientemente de las ya otorgadas en su origen.²¹⁹

²¹⁸ CARBONEL, Miguel, *op. cit.*, p. 536.

²¹⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS, XLVII Asamblea Legislativa, *op. cit.*, p.469.

Como el control de la constitucionalidad de las leyes es indispensable en un país que pretende vivir en medio de instituciones funcionales y una democracia plena, se encamino al sistema jurídico mexicano a diversos cambios de gran trascendencia e impacto, que modificarían la configuración institucional del país, otorgando una gama de funciones para dar mayor efectividad a la defensa de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad.

1.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DICIEMBRE DE 1994

El 5 de diciembre de 1994 el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la iniciativa de reformas de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya exposición de motivos manifestó la necesidad de fortalecer al Poder Judicial de la Federación y, principalmente, promover mecanismos para consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en autentico Tribunal Constitucional. Es importante hacer un extracto y destacar los puntos relativos a la acción de inconstitucionalidad en la exposición de motivos:²²⁰

La Constitución deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito; y les encomienda la custodia del orden constitucional y legal. Por eso, una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma, fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que ella consagra, en la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la unión de la república, dirimiendo las controversias entre Estados, Municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside así mismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra. De ahí que un régimen de plena vigencia del estado de derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial más independiente y más fuerte.

En esta iniciativa se somete a la consideración de esa Soberanía un conjunto de reformas a la Constitución para avanzar a la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones. Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de Derecho pleno.

²²⁰ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de diciembre de 1994.

Consolidar a la Suprema Corte como un Tribunal Constitucional exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurara una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia de ambas.

La propuesta de modificaciones al régimen competencial y organizativo de la Suprema Corte de Justicia parte de la convicción de que es el órgano jurisdiccional que ha funcionado con mayor eficiencia y credibilidad en nuestro país. Debido al carácter supremo de sus resoluciones en los distintos litigios que se generen y a las nuevas atribuciones con que se propone dotarla, la reforma a nuestro sistema de justicia debe partir del fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se trata de llevar a sus últimas consecuencias el principio de Supremacía Constitucional. Hasta ahora el juicio de amparo ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales, dando buena cuenta de su capacidad protectora. Mediante el juicio de amparo, los individuos han contado con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto individual de autoridad federal, estatal o municipal, que pugne con lo dispuesto por una norma constitucional. Por ello, el juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo, a fin de permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de la autoridad.

*Debemos reconocer que incluso con independencia de los importantes beneficios del juicio de amparo, la nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes **y a la vez permitan a la sociedad cuenta con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes.***

La iniciativa plantea la reforma al artículo 105 constitucional, a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los Estados y los Municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los poderes de las Entidades Federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.

Asimismo, se propone 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, el Procurador General de la República, pueden plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.

*A fin de garantizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualice y su función se legitime periódicamente se propone que los Ministros que la integran ocupen el cargo por un período determinado y que su sustitución se lleve a cabo de manera escalonada. **Al constituirse nuestra Suprema Corte en un auténtico Tribunal Constitucional, deberá mantenerse actualizada para garantizar la interpretación constitucional sea armónica con las condiciones culturales, sociales y económicas al momento de su aplicación.** Debido a la duración temporal del cargo, se instituye el derecho de los Ministros a un haber por retiro, con lo que se garantiza que la función jurisdiccional se ejerza con independencia.*

La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las tareas más importantes que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, solo el hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. La Supremacía Constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permita la vida nacional.

Por razones de seguridad jurídica y estabilidad social, aun cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, éstos habrán de

limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos, con excepción de la materia penal.

*El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de **las denominadas acciones de inconstitucionalidad**. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores de las Legislaturas locales o la Asamblea del Representantes del Distrito Federal, se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.*

*Lo que acontece en el juicio de amparo y las controversias **en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista un agravio para que sean iniciadas**. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la Supremacía Constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano Legislativo son, o no, acordes a la Constitución.*

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

1.2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

El 31 de diciembre de 1994 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, diversas reformas a la Constitución dentro de las que se encontraba la relativa al artículo 105, mediante la cual fue ampliado para regular las controversias constitucionales, se incorporaron las acciones de inconstitucionalidad y el recurso de apelación en aquellos juicios en que la federación sea parte, otorgando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad exclusiva para conocer de dichos mecanismos.

El texto del reformado artículo 105 constitucional,²²¹ quedó redactado en los siguientes términos:

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

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

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
- b) La Federación y un Municipio;*
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquel y cualquiera de las cámaras de este o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*
- d) Un Estado y otro;*
- e) Un Estado y el Distrito Federal;*
- f) El Distrito Federal y un Municipio;*
- g) Dos Municipios de diversos Estados;*
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y*
- k) Dos órganos del gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k), anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare

²²¹ MENA ADAME, Carlos, *op. cit.*, pp. 44,45.

inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

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

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

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

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara 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 dicho órgano, y*
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.*

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

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

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

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

1.3. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996 RELATIVA A LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

El 22 de agosto de 1996 se reformó el artículo 105 constitucional con el propósito expreso de lograr un sistema integral de justicia en materia electoral, en la inteligencia que con ello se traería el control de la constitucionalidad de las leyes en materia electoral a cargo de la Suprema Corte de Justicia, por lo cual, se agregó un párrafo a la fracción II del artículo 105 de la Constitución General. A partir de esta reforma la solución definitiva a las controversias por leyes electorales se realiza por vía jurisdiccional constitucional.

Con esto, la acción de inconstitucionalidad fue ampliada a la materia electoral, fortaleciéndose así la Suprema Corte de Justicia como un Tribunal Constitucional.

Es importante subrayar las razones expuestas por el Ejecutivo Federal, en la exposición de motivos enviada al Congreso de la Unión, que en lo relativo señala:

*La presente iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e **introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad.***

Las reformas pretenden que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el Estado de Derecho.

Con objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, con la existencia de un Tribunal con jurisdicción especializada que ha probado ser solución adecuada, se propone que el Tribunal Electoral se incorpore al Poder Judicial, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.

De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.

*Conforme a la propuesta, **la Corte conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral al***

eliminarse de la fracción II del texto vigente del artículo 105 constitucional, la prohibición existente ahora sobre este ámbito legal.

*Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, **las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los Partidos Políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales.** Una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.*

Con esta reforma al artículo 105 constitucional se agrego el inciso f) a la fracción II, y dos párrafos relativos a las acciones de inconstitucionalidad contra leyes de carácter electoral, cuya adición es del siguiente tenor:

- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales, federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por le 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 federales 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

1.4. REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2006, RELATIVA A LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

El 14 de septiembre del 2006 se publicó una última reforma al artículo 105 constitucional, que en su fracción II adiciona el inciso g), a fin de ampliar el rango de los sujetos legitimados para promover estas acciones, mediante la cual la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los organismos de protección de derechos humanos de los Estados de la República y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pueden plantear la no conformidad con la Constitución, el primero, respecto de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado; los segundos, contra leyes expedidas por las legislaturas locales; y el tercero, contra leyes expedidas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, siempre y cuando las leyes expedidas en el respectivo ámbito de sus competencias vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución.

El texto vigente de la fracción II artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el siguiente:

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 objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.*

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

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;*
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;*
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;*
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por dicho 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) *Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales, federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;*
- g) *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos Humanos consagrados en la Constitución. Así como los organismos protectores de derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.***

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

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

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

Pablo Enrique Reyes Reyes, señala, que el artículo 105 constitucional en su fracción II, adolece de un error de técnica legislativa, y más aún, un error de filosofía del derecho, pues el concepto de norma de carácter general no se refiere exclusivamente a lo que el legislador entendió, esto es, a una norma jurídica, ya que el concepto mencionado puede aplicarse a cuestiones jurídicas, económicas, religiosas o morales, así como a convencionalismos sociales.²²²

²²² REYES REYES, Pablo Enrique, La acción de inconstitucionalidad, Oxford, México, 2000, p. 106.

2. LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En su origen las controversias constitucionales tenían un régimen legal que, ante la ausencia de una ley que lo reglamentara, regulaba su procedimiento en el Código Federal de Procedimientos Civiles, y que al incluirse las acciones de inconstitucionalidad en la múlticitada reforma de 1994, fue imperante la necesidad de crear una ley que reglamentara sus aspectos particulares, al unísono, se propuso en la exposición de motivos la promulgación de la ley reglamentaria, que se argumentó bajo el siguiente texto:

Por las dificultades técnicas que implicará el artículo 105 constitucional, de aprobarse la presente iniciativa, será necesaria la promulgación de la correspondiente ley reglamentaria. Los complejos problemas técnicos que habrán de ser materia de los procesos previstos en dicha norma constitucional no pueden seguirse tramitando conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento formulado para resolver, en principio, litigios entre particulares; de ahí que la reforma prevea la conveniencia de que sea una ley reglamentaria de esta disposición constitucional la que preceptúe su cabal aplicación.

Aprobada la reforma al artículo 105 constitucional, el Poder Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores el 6 de abril de 1995, la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente estableciendo que:

a)- Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad se hace posible garantizar plenamente la Supremacía de la Constitución de una manera general.

b)- Los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra Carta Magna.

c)- México cuenta con un sistema completo de garantías a la Constitución. Sean por la vía del juicio de amparo, de las controversias constitucionales o de las acciones de inconstitucionalidad, resulta que los órganos del Poder Judicial de la Federación en general, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo particular, lleguen a diferenciar la validez de casi la totalidad de las actuaciones de las autoridades públicas, sean estas federales, locales o municipales.

d)- Debido a la variedad de posibilidades de control constitucional que se abrieron con la reforma y a las importantes atribuciones que para resolverlas cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cabe afirmar que la misma se ha constituido en un auténtico Tribunal Constitucional.

e)- Desde el momento en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con nuevas atribuciones para revisar la regularidad de las normas establecidas por los poderes u órganos públicos, su actuación se somete de modo preciso al derecho y, particularmente, a nuestra Constitución Política.

f)- Las nuevas atribuciones implican que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda llegar a determinar las competencias que corresponde a los tres niveles de gobierno que caracterizan a nuestro sistema federal.²²³

El 11 de mayo de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se promulgó la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, con lo que se enriquece el derecho procesal constitucional.

La ley está estructurada en tres títulos, el primero se refiere a disposiciones generales, el segundo a las controversias constitucionales y el tercero a las acciones de inconstitucionalidad.

La estructura de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, es la siguiente:

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

TITULO II

DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

CAPÍTULO I De las partes

CAPÍTULO II De los incidentes

SECCIÓN I De los incidentes en general

SECCIÓN II De la suspensión

CAPÍTULO III De la improcedencia y del sobreseimiento

CAPÍTULO V De la instrucción

CAPÍTULO VI De las sentencias

CAPÍTULO VII De la ejecución de sentencias

CAPÍTULO VIII De los recursos

SECCIÓN I De la reclamación

²²³ MENA ADAME, Carlos, *op. cit.*, pp. 275, 276.

SECCIÓN II De la queja

TITULO III DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

- CAPÍTULO I Disposiciones generales
- CAPÍTULO II Del procedimiento
- CAPÍTULO III De las sentencias

El artículo primero establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base a las disposiciones del título I, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad aplicando supletoriamente en lo que no se disponga la citada ley, las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En el título I, como disposiciones generales para las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, se establecen:

- Los plazos se computaran a partir del día siguiente al que surta sus efectos la notificación incluyéndose el día del vencimiento, contando solo los días hábiles.
- Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente de su pronunciamiento mediante publicación en lista o por oficio entregado en el domicilio de las partes, o mediante correo certificado y en casos urgentes vía telegráfica.
- Las notificaciones al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se entenderán con el Secretario de Estado o Jefe de Departamento administrativo a quienes corresponda el asunto, o con el Consejero Jurídico del Gobierno, considerando las competencias establecidas en la ley.
- Las partes podrán designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado.
- Las notificaciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente en que hubieran quedado legalmente practicadas.
- En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.
- Las notificaciones que no fueren hechas en la forma establecida en este título serán nulas.
- 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.

- Las partes que radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte podrán presentar sus escritos dentro de los plazos establecidos, depositándolos en las oficinas de correo mediante pieza certificada.

El título II regula las controversias constitucionales en forma específica, y con las particularidades inherentes a los conflictos suscitados y establecidos en la fracción I del artículo 105 constitucional, como lo son, términos para presentar la demanda, para dar contestación, ofrecer y desahogar pruebas, incidentes que proceden, el otorgamiento de la suspensión, la sentencia, sus efectos y su cumplimiento.²²⁴

El título III regula de manera escueta el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad, el propio articulado de la ley (artículo 59) señala que se aplicarán las disposiciones previstas en el título II cuando en lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad no este previsto en el título III, resultando una estructura deficiente que denota un contenido desproporcionado entre un título y otro, pero principalmente entre dos procesos con notables diferencias, siendo gran parte de las disposiciones previstas para las controversias constitucionales de carácter común para ambos medios de control constitucional, por lo que resulta evidente que la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, carece de técnica legislativa, puesto, que los procedimientos que regula se trata de acciones de distinta naturaleza, y si bien el objeto en ambos es declarar la anulación de una ley con efectos generales, en la hipótesis señalada en la fracción I, estamos ante el caso de una contención, en la que se plantea ante el Tribunal Supremo una controversia por invasión de soberanía y competencias de una entidad o poder del Estado, sea local o federal, en el que existe parte actora y parte demandada, instaurando todo un proceso desde la demanda, contestación, periodo probatorio, alegatos, hasta llegar a una sentencia, y en la hipótesis señalada en la fracción II del citado artículo se plantea una solicitud para que la Suprema Corte realice un estudio abstracto de la constitucionalidad de una norma por los sujetos legitimados, a fin de declararla inconstitucional en forma general, pero sin que exista una contención *inter partes*, resultando en gran escala las diferencias técnicas existentes entre una acción y otra.

Al respecto, nuestro Máximo Tribunal ha hecho notar las diferencias entre las controversias constitucionales y acciones de inconstitucional, con la emisión de la jurisprudencia titulada "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL", en la que señala que si bien son dos medios de control constitucional, lo cierto es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber:

²²⁴ Cfr. Capítulo III, 2.2.

- 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 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.²²⁵

Para muestra de la evidente deficiencia de la técnica legislativa de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, hemos de mencionar que el procedimiento para las acciones de inconstitucionalidad en más de una vez remite al procedimiento de las controversias constitucionales, y a su vez, excluye las hipótesis que son propias de las acciones de inconstitucionalidad, que no pueden ser compaginadas por la propia naturaleza que las distingue, ejemplo claro, es lo dispuesto por el artículo 65 de esta ley, que señala que podrán aplicarse las causales de improcedencia contenidas en el artículo 19 (que regula las controversias), excluyendo la fracción II, relativa a actos y leyes electorales, señalándose diversos supuestos de improcedencia que atienden a las controversias constitucionales y que en todo momento refiere a normas generales o *actos materia de la controversia, o actos de ejecución*, siendo que en las acciones de inconstitucionalidad no contempla dichos supuestos, sino sólo normas generales, por lo que no existen disposiciones expresas, y en todo caso, las causales de improcedencia se aplican por analogía y deben ser adecuadas a las hipótesis bajo las cuales funcionan las acciones de inconstitucionalidad, que a nuestro juicio se debió regular en sentido estricto sin importar que en algún caso las causales fueran aparentemente repetidas dada la importancia del medio de control constitucional en abstracto, que no obstante de su limitado marco de aplicación no es un procedimiento accesorio, lo que aparenta al darle un marco jurídico deficiente.

²²⁵ Tesis: P./J. 71/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo XII, Agosto de 2000, Página 965, CD-ROM La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación.

3. CONCEPTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Para mejor comprensión del tema central del presente trabajo hemos de mencionar algunas definiciones de la acción de inconstitucionalidad, propuestas por distintos doctrinarios y la jurisprudencia.

Juventino V. Castro, propone la siguiente definición: *“Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos de única instancia planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estadual, 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 respectivo la invalidación de una norma o del tratado impugnados, para así hacer prevalecer los mandatos constitucionales.”*²²⁶

Concluye este autor, que, *la acción de inconstitucionalidad se plantea en una controversia que se instaura solo dentro de un juicio constitucional, para intentar invalidar una norma general –ley o tratado internacional-, por considerarlas inconstitucionales el accionante.*²²⁷

Respecto de esta definición, Alberto del Castillo del Valle, dice, que se aprecia como un defecto al hacer alusión a una forma de juicio que se sustancia ante la Suprema Corte de Justicia, ya que en realidad la acción de inconstitucionalidad no representa la presencia de un juicio, a grado tal que la misma ley en ningún momento hace referencia a la parte demandada, como sí se hace en materia del juicio de controversia constitucional. Además, en tratándose de la conformación de la acción de inconstitucionalidad, no se aprecia la existencia de una contienda de interés o una concatenación de actos que representen la presencia de una litis o controversia jurídica en que se aporten pruebas y se alegue, que son características propios de los juicios.²²⁸

Alberto del Castillo del Valle, a su vez, define de la siguiente manera: *“La acción de inconstitucionalidad es un procedimiento tendiente a invalidar leyes y tratados internacionales que atenten en contra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previa solicitud que al respecto eleve la minoría legislativa (treinta y tres por ciento de los miembros del cuerpo legislativo que expidió la ley o aprobó el tratado internacional) o el Procurador General de la República y en el caso de la impugnación de las leyes electorales, también los partidos políticos, ante la Suprema Corte de Justicia, órgano que puede declarar la*

²²⁶ CASTRO V., Juventino, *op. cit.*, p. 123.

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *op. cit.*, p. 281.

nulidad con efectos absolutos de este acto, si el voto de al menos ocho ministros es en el sentido de que el mismo es contrario a la Carta.²²⁹ Así pues, “puede decirse validamente que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional de índole político, no por que lo resuelva un ente político, si no por que reúne las características del sistema político de defensa de la Constitución; es un medio de control constitucional por órgano político que tiende a estudiar la constitucionalidad de las leyes tratados internacionales, a efecto de mantener vigente el Estado de Derecho.”²³⁰

Joaquín Brage Camazano, respecto de éste medio de control de la constitucionalidad, señala: *“que la acción de inconstitucionalidad es una vía procesal insustituible para la defensa de la Constitución y el orden de valores en que ésta reposa. Como instrumento básico y de la mayor eficacia para la protección de las minorías políticas y, sobre todo, como medio de poner punto y final a conflictos que de otro modo permanecerían enconados en la vida política, la acción de inconstitucionalidad esta destinada a jugar –si otros factores no lo impiden– un papel relevante, acaso indiscutible, en la democratización real de México. Ello será especialmente así a medida en que se vayan abriendo, como sin duda abra de ocurrir, los diversos candados con que ha nacido configurada de inconstitucionalidad.”²³¹*

Asimismo, ha referido este jurista, que con el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad por los órganos legitimados, no puede dudarse de la trascendencia que tiene, o puede llegar a tener este instrumento procesal y, que es en efecto, un mecanismo que se ha revelado como sumamente útil para hacer respetar al legislador la *Magna lex*, además de que sus efectos generales hacen que una eventual sentencia estimatoria de la constitucionalidad de la disposición legal equivalga a la derogación pura y simple de la misma, y sus efectos no se limiten, por consiguiente, a un proceso concreto.²³²

Cabe hacer mención, de lo manifestado por José Ramón Cossío relativo a este medio de defensa de la Constitución: *“Tratándose de las acciones de inconstitucionalidad estamos frente a un ejemplo claro de lo que la doctrina ha denominado ‘control abstracto’ de constitucionalidad, de ahí que no se requiera de un agravio sino simple y sencillamente, que los sujetos legitimados interpongan su acción ante la Suprema Corte de Justicia para que ésta se pronuncie sobre si existe o no regularidad entre la norma general cuestionada y la Constitución.”²³³*

²²⁹ *Idem*, p.282.

²³⁰ *Idem*, p. 283.

²³¹ BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de Inconstitucionalidad*, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, pp. 88, 89.

²³² *Idem*, pp. 57, 58.

²³³ COSSÍO, José Ramón, *Similitudes y diferencias entre controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad*, en la *Defensa de la Constitución*, *op. cit.*, p. 69.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que la acción de inconstitucionalidad tiene siete características propias:²³⁴

- I. Se promueve para alegar la contradicción entre la norma impugnada y una de la Ley Fundamental.
- II. Puede ser promovida por el Procurador General de la República, los partidos políticos, organismos autónomos protectores de los derechos humanos y, el 33% cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma.
- III. Supone una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice en abstracto la constitucionalidad de una norma.
- IV. Se trata de un procedimiento.
- V. Puede interponerse para cualquier tipo de normas.
- VI. Sólo procede por lo que respecta a normas generales.
- VII. La sentencia tendrá efectos generales siempre que sea aprobada por lo menos por ocho Ministros.

Es, en efecto un procedimiento porque, al no requerir una controversia entre partes, no se surten los momentos procesales típicos. No es otra cosa que el análisis abstracto de cualquier norma general que órganos legislativos minoritarios, partidos políticos, el Procurador General de la República y los organismos autónomos protectores de derechos humanos, solicitan al Máximo Tribunal, sobre la base de que hay una posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional y la Constitución Política.²³⁵

Como elementos conceptuales de la acción de inconstitucionalidad, cabe puntualizar que nuestro Tribunal Constitucional, expone que existen procedimientos constitucionales que tutelan la salvaguarda de la Constitución, como son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Por lo que hace a esta última, a diferencia del juicio de garantías que esencialmente protege, en su aspecto dogmático, a la Ley Fundamental, y de la controversia constitucional que protege su parte orgánica y por excepción su parte dogmática, la citada acción de inconstitucionalidad salvaguarda ambos apartados. Ello es así, porque la referida acción es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Magna, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga, por lo que las partes legitimadas para ejercer dicha acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas con la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica, pues

²³⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *¿Que son las acciones...*, op. cit., p. 19. Cfr. Tesis: P./J. 71/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, Tomo XII, Agosto de 2000, página 965, CD-ROM 1, IUS 2007.

²³⁵ *Idem*, p. 20.

no existe disposición alguna que establezca limitaciones al respecto ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de 1995 y 1996.²³⁶

Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, pues el Poder Reformador de la Constitución las facultó para denunciar la posible contradicción entre aquella y la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de Supremacía Constitucional, la someta a revisión y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución.²³⁷

²³⁶ Tesis: P./J. 73/2000. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XII, Agosto de 2000, Página 484, No. registro 191,379, CD-ROM 1, IUS 2007.

²³⁷ Tesis: P./J. 129/99. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo X, Noviembre de 1999, página 791, No. registro 192,841, CD-ROM 1, IUS 2007.

4. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA E IMPROCEDENCIA

PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

De la lectura del texto constitucional de la fracción II del artículo 105 constitucional, se desprende que la acción de inconstitucional procede únicamente contra normas de carácter general, que son:

- a) Leyes (tanto federales como locales)
- b) Tratados internacionales

La *ley* es un acto de autoridad general, impersonal, abstracto de obligación hacia el futuro, que crea o modifica situaciones jurídicas concretas; es un acto de autoridad, merced al cual se regulan relaciones en sociedad y que formalmente emana de un órgano legislativo. Es importante tener en consideración la idea de competencia de la autoridad legislativa para que estemos enfrente de una ley para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, por que hay actos de observancia general, impersonal y abstracta de obligación hacia el futuro que crean o modifican situaciones jurídicas concretas y regulan relaciones en sociedad, que no emanan del órgano legislativo, como es el caso de los reglamentos administrativos, los cuales son expedidos por el Ejecutivo (federal o local), contra los que no procede la acción de inconstitucionalidad.²³⁸

El *tratado internacional*, es un acuerdo de voluntades entre entes de derecho internacional, por virtud del cual estos adquieren obligaciones. Siendo en síntesis, tratados internacionales, leyes federales o locales, los únicos actos que pueden impugnarse mediante la acción de inconstitucionalidad; por consecuencia, es improcedente en contra de los reglamentos administrativos, bandos municipales y cualquier otro documento de observancia general como los acuerdos y circulares.²³⁹

Es de precisar, para efectos de la generalidad de la ley, que su emisión debe ser por un acto legislativo que crea normas generales, abstractas e impersonales; refiriendo un número indeterminado e indeterminable de casos y dirigido a una pluralidad de personas indeterminadas.

Así lo ha sostenido nuestro Máximo Tribunal en la siguiente tesis jurisprudencial:

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

²³⁸ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *op. cit.*, p. 289.

²³⁹ *Ibid.*

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.²⁴⁰

Bajo éste orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia emitió la jurisprudencia P./J. 22/99, en la cual describe contra que clase de normas puede interponerse la acción de inconstitucionalidad y sostiene que la intención del Constituyente Permanente, al establecer éste medio de defensa, 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, cuyo contenido a la letra dice:

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

²⁴⁰ Tesis: P./J. 23/99. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo IX, Abril de 1999, Página 256, No. registro 194,260, CD-ROM 1, IUS 2007.

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.**²⁴¹

El carácter general de una norma no sólo depende de su designación, sino también de su contenido material; es decir, la norma impugnada debe cubrir ciertos requisitos que la definan como de carácter general y, consecuentemente, combatible mediante la acción de inconstitucionalidad, en ejemplo, las Constituciones locales son normas de carácter general no sólo por las características que revisten, sino porque si no lo fueran escaparían del control abstracto que ejerce la Corte y, por tanto, dejarían de estar subordinadas a la Ley Suprema de la Unión, lo que sería inadmisibles.

En este sentido se pronunció el Pleno en la acción de inconstitucionalidad 9/2001 promovida por los Diputados integrantes de la LVII Legislatura del Estado de Tabasco, que señala:

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

²⁴¹ Tesis: P./J. 22/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo IX, Abril de 1999, página 257, No. registro 194,283, CD-ROM 1, IUS 2007.

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.²⁴²

Para la procedencia de la demanda de la acción de inconstitucionalidad debe promoverse una vez que la ley o tratado internacional impugnado se encuentre debidamente publicada en el medio oficial -ya que no procede la instauración de este medio de control constitucional *a priori*- y dentro del término de treinta días naturales siguientes a su publicación.

Cabe mencionar, para efectos de establecer la procedencia de la acción de inconstitucionalidad los aspectos principales inherentes a su especial naturaleza, como es la exclusividad de su conocimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecida en los artículos 104, fracción IV, y 105 de la Constitución, y 10, fracción I, de la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Debe entenderse que para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad debe promoverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano de control constitucional, quien conocerá en Pleno, y lo substanciará y resolverá en única instancia.

La acción de inconstitucionalidad debe ser promovida por los entes públicos legitimados en la propia Constitución, que son: las minorías parlamentarias, representadas por el 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión contra leyes federales o del Distrito Federal; el equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión contra leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el propio Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; el 33% por ciento de los órganos legislativos estatales, o en su caso la Asamblea de representantes del Distrito Federal, contra leyes expedidas por el propio órgano; el Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal

²⁴² Tesis: P./J. 16/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XIII, Marzo de 2001, página 447, registro 190,236, CD-ROM 1, IUS 2007.

y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, en contra de leyes electorales, federales o locales, y partidos políticos con registro estatal, sólo contra las leyes electorales expedidas por el órgano legislativo de la entidad federativa que les otorgo el registro, y por último, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución, así, como los organismos protectores de derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

SUPUESTOS DE IMPROCEDENCIA

El artículo 65 de la Ley Reglamentaria dispone que el ministro instructor podrá aplicar las causales de improcedencia previstas en el artículo 19 del mismo ordenamiento, a excepción de la hipótesis señalada en la fracción II (actos o leyes electorales). A manera de mayor explicitud, una vez adecuadas las causales de improcedencia a la acción de inconstitucionalidad, entendemos las siguientes:

1.- Contra decisiones de la Suprema Corte de la Nación. (Art. 19, fracción I)

Esta causal de improcedencia no tendría razón de ser, en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, si atendemos el origen para cual se instituyo dicho medio de control constitucional, siendo el caso, que su procedencia es única y exclusivamente contra leyes generales o tratados internacionales; bajo tal vertiente, resulta obvio que las decisiones emitidas por nuestro máximo Tribunal no constituyen la emisión de un acto legislativo constitutivo de una ley o en su caso, la aprobación de un tratado internacional. Sin embargo, para el caso de las controversias constitucionales, resulta aplicable, puesto que las decisiones de la corte, pudieran afectar la esfera jurídica de alguna entidad, poder u órgano legitimado para promover este tipo de defensa.

2.- Contra leyes 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 o conceptos de invalidez. (Art. 19, fracción III)

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. (Art. 19, fracción IV)

- 4.- Cuando hayan cesado los efectos de la ley o tratado internacional materia de la acción de inconstitucionalidad. (Art. 19, fracción V)
- 5.- Cuando la demanda se presente fuera del plazo de 30 días, después de haberse publicado la ley o el tratado internacional. (Art. 19, fracción VII)
- 6.- De los casos en los que la improcedencia resulte de la aplicación de alguna disposición de la ley. (Art. 19, fracción VIII)

Nótese, que es inaplicable a las acciones de inconstitucionalidad la hipótesis prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, que señala los casos en que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, puesto que el instrumento objeto de este trabajo, no entraña principio de definitividad, que implique que deban agotarse procedimientos o recursos previos, sino por el contrario, estamos ante un estudio en abstracto de la constitucionalidad de la ley.

Respecto de los casos señalados en los numerales arábigos 2 y 3, relativos a los casos de litispendencia y cosa juzgada, resultan claros ya que es necesario que converjan, la identidad de partes, normas generales y conceptos de invalidez, a diferencia que en el primer caso, la acción esta pendiente de resolverse y, en el segundo, ya sea dictado una ejecutoria en una acción antes promovida.

En relación a la causal de improcedencia relativa a *"cuando hayan cesado los efectos"* de la ley o tratado internacional materia de la acción de inconstitucionalidad, es más compleja, ya que atiende a distintos casos, como ejemplo; que en diversa acción de inconstitucionalidad se declare la invalidez de una norma y al existir otros procedimientos sobre la misma norma general, estos deben sobreseerse por cesar sus efectos al haber sido anulada por ejecutoria de la Corte, así lo ha ilustrado la tesis de jurisprudencia número 93/2001, que se transcribe a continuación:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN EL PLENO RESUELVE, EN OTRA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, LA INVALIDEZ CON EFECTOS ABSOLUTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE CONSIDERARSE QUE HAN CESADO SUS EFECTOS Y, POR TANTO, PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO.

Si encontrándose en trámite una acción de inconstitucionalidad promovida en contra de una norma de carácter general, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver una diversa acción de inconstitucionalidad, declara la invalidez de aquélla en su totalidad con efectos generales, resulta inconcuso que debe sobreseerse en el juicio, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20,

fracción II, en relación con los numerales 19, fracción V, 65 y 72, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se actualiza la causa de improcedencia consistente en la cesación de efectos de la norma materia de la controversia, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del artículo 59 de la mencionada ley reglamentaria.²⁴³

Para ilustrar mejor lo señalado, podemos ejemplificar diversos supuestos como la abrogación, la derogación o reforma de los preceptos constitucionales señalados como inconstitucionales, que tiene como consecuencia que cesen sus efectos.

El pleno de la Corte ha emitido las siguientes tesis jurisprudenciales bajo este contexto, cuyo contenido señalan:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES DEROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE CESARON SUS EFECTOS POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO. Si con motivo de la reforma realizada a una ley se derogaron los preceptos impugnados en la acción de inconstitucionalidad, debe declararse el sobreseimiento en el juicio con fundamento en el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al sobrevenir la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de dicha ley reglamentaria, por haber cesado los efectos de la norma general impugnada.²⁴⁴

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.²⁴⁵

²⁴³ Tesis: P./J. 93/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XIV, Julio de 2001, página 692, No. registro 189,355, CD-ROM 1, IUS 2007.

²⁴⁴ Tesis: P./J. 45/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XXI, Mayo de 2005, página 783, No. registro 178,564, CD-ROM 1, IUS 2007.

²⁴⁵ Tesis: P./J. 24/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XXI, Mayo de 2005, página 782, No. registro 178,565, CD-ROM 1, IUS 2007.

A mayor abundamiento, como otro ejemplo de la *cesación de los efectos* en los casos de inconstitucionalidad de leyes, cabe señalar la tesis emitida en la acción de inconstitucionalidad 5/2003, por la cual se sobresee una acción de inconstitucionalidad en virtud de haberse declarado la invalidez con efectos generales de la misma norma en un procedimiento de controversia constitucional, que, en su texto indica:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DECLARA LA INVALIDEZ DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, COMO CONSECUENCIA DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, DEBE ESTIMARSE QUE HAN CESADO LOS EFECTOS DE AQUÉLLA, 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 en términos del numeral 65 de la ley citada, se actualiza si mientras se tramita una acción de inconstitucionalidad en contra de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara la invalidez con efectos absolutos de dicha norma, también impugnada en una controversia constitucional, pues es claro que han cesado sus efectos, lo que determina sobreseer en el procedimiento relativo, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley de la materia.²⁴⁶

Por otro lado, como se ha mencionado, la acción de inconstitucionalidad procede para impugnar normas generales, entendiéndose leyes o tratados internacionales, resultando improcedente cuando la materia de la inconstitucionalidad sean ***actos de autoridad***, por lo que acontece en causa de improcedencia derivada de la aplicación de la ley, los “actos de autoridad”, como ejemplo, es lo señalado por nuestro Tribunal Supremo en la tesis número 65/2000, bajo el siguiente rubro:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES. La acción de inconstitucionalidad que se ejerce en aras del principio de Supremacía Constitucional, en virtud del cual toda norma debe ajustarse a los lineamientos establecidos en la Carta Magna, no es la vía procedente para impugnar actos concretos emitidos por autoridades electorales por violación a la Ley Fundamental. Ello es así, porque de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, el citado medio de control constitucional únicamente procede en contra de normas generales, entre las que se encuentran las de carácter electoral, por lo que para combatir sus actos concretos de aplicación, las partes legitimadas deben agotar los medios legales conducentes conforme a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, de

²⁴⁶ Tesis: P./J. 114/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XX, Noviembre de 2004, página 588, No. registro 180,215, CD-ROM 1, IUS 2007.

no hacerlo así, los referidos actos adquirirán definitividad. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad debe promoverse para impugnar normas de carácter general con motivo de su publicación, y no a causa de su aplicación.²⁴⁷

No podemos dejar de lado, que de la lectura integral del artículo 105 constitucional se desprende que la acción de inconstitucionalidad únicamente procede contra normas de carácter general, una vez que hayan sido debidamente publicadas, de lo que se infiere, que resulta improcedente cuando no se cumpla con dicho requisito de exigibilidad, es decir, que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes contra leyes y tratados que no han sido publicados en el medio oficial correspondiente, ya que este medio de defensa se promueve *a posteriori*. Al respecto se cita la siguiente jurisprudencia:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA OMISIÓN DE APROBAR LA INICIATIVA DE REFORMAS A UNA CONSTITUCIÓN LOCAL. A través de este medio de control constitucional no pueden impugnarse actos de carácter negativo de los Congresos de los Estados, como lo es la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a la Constitución Local, por no constituir una norma general que por lo mismo no se ha promulgado ni publicado, los cuales son presupuestos indispensables de la acción. Lo anterior se infiere de la interpretación armónica de los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 61 de la ley reglamentaria de la materia, en los que se prevé la procedencia de la acción de inconstitucionalidad que en contra de leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados, promuevan el equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes, ya que se exige como requisito de la demanda el señalamiento del medio oficial de publicación, puesto que es parte demandada no sólo el órgano legislativo que expidió la norma general, sino también el Poder Ejecutivo que la promulgó; de esta forma, no puede ser materia de una acción de inconstitucionalidad cualquier acto de un órgano legislativo, sino que forzosamente debe revestir las características de una norma general, y que además, ya haya sido publicada en el medio oficial correspondiente.²⁴⁸

Finalmente, señalaremos como causa de improcedencia derivada de la aplicación de la ley, la falta de legitimación, siendo improcedente la acción de inconstitucionalidad cuando no sea promovida por alguno de los entes mencionados en nuestra Ley Suprema, con las debidas especificaciones, atendiendo al ámbito de competencia que a cada sujeto corresponde según la norma impugnada; tema que se abordará a mayor profundidad en el capítulo subsecuente.

²⁴⁷ Tesis: P./J. 65/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XI, Junio de 2000, página 339, No. registro 191,669, CD-ROM 1, IUS 2007.

²⁴⁸ Tesis: P./J. 16/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XV, Marzo de 2002, página 995, No. registro 187,645, CD-ROM 1, IUS 2007.

5. SUJETOS LEGITIMADOS

La fracción II del artículo 105 constitucional señala que los sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad son:

1. **La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**, representada por el equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.
2. **La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, representada por el equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes, 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.
3. **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.
4. **Los órganos legislativos estatales**, representados por el equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes, en contra de leyes expedidas por dicho órgano.
5. **La Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, representada por el equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
6. **Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral**, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales, federales o locales.
7. **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.
8. **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución.
9. **Los organismos protectores de derechos humanos equivalentes en los Estados de la República**, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales que vulneren los derechos Humanos consagrados en la Constitución.
10. **La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal**, en contra de leyes emitidas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución.

Es importante destacar el marco constitucional de los sujetos legitimados:

Dispone el artículo 50 constitucional que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, elegidos en su totalidad cada tres años y se integra por 500 Diputados, 300 electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 según el principio de representación proporcional. (Art. 51 y 52 constitucional)

La Cámara de Senadores se integra por 128 Senadores, de los cuales, en cada Estado y el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, renovada en su totalidad cada seis años (Art. 56 constitucional). Como atribución exclusiva, aparte de la señalada para iniciación y formación de las leyes, el Senado tiene encomendada analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, y en forma específica la aprobación de los tratados internacionales celebrados por dicho mandatario.²⁴⁹

El Procurador General de la República preside al Ministerio Público de la Federación, es designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado. Independiente a su legitimación intervendrá personalmente en las controversias y acciones de inconstitucionalidad. (Art. 102, inciso A, constitucional)

Los órganos legislativos de los Estados, serán integrados por un número de representantes proporcional al de habitantes en cada Estado, pero en todo caso no podrá ser menor de siete Diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, que serán elegidos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. Estos órganos tienen a su cargo la formación de las leyes en todo lo concerniente al régimen interior de los Estados. (Art. 116, fracción II, constitucional)

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal será integrada por 40 Diputados electos según el principio de mayoría relativa y 26 electos por principio de representación proporcional, serán elegidos cada tres años. El artículo 122 constitucional señala expresamente las materias en las que Asamblea Legislativa debe legislar, reservándose al Congreso de la Unión la facultad para formar leyes en las demás materias.

Los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible a éstos el acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y

²⁴⁹ Cfr. Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

directo. Los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. (Art. 41, fracción I, constitucional)

En las Entidades Federativas podrán registrarse partidos políticos que podrán contender con sus respectivos candidatos en elecciones a cargos de elección popular únicamente en el Estado en el cual el órgano legislativo correspondiente les otorgo el registro.

El artículo 102 de la Constitución, apartado "B", faculta al Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas para crear los organismos de protección de derechos humanos, los que conocerán en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, exceptuando el Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos humanos, denominando al organismo creado por el Congreso de la Unión Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Como se advierte claramente del texto constitucional del artículo 105, el ámbito de competencia para que los sujetos legitimados puedan promover la acción de inconstitucionalidad esta limitada a la naturaleza del órgano que lo emite y atendiendo al ámbito material de la norma impugnada, o en su caso, al ámbito de competencia del órgano accionante, para mayor entendimiento, la Suprema Corte de Justicia, en la tesis bajo el rubro ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA,²⁵⁰ establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad, ya que no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir:

Tratándose de la impugnación de **leyes federales**, están legitimados:

1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión.
2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión.
3. El Procurador General de la República.
4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral.
5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

Por su parte, contra **leyes locales** están legitimados:

²⁵⁰ Tesis: P./J. 7/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XXV, Mayo de 2007, página 1513, No. registro 172,641, CD-ROM 1, IUS 2007.

1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda.
2. El Procurador General de la República.
3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral.
4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

Quando la impugnación verse contra **leyes del Distrito Federal expedidas por la Asamblea Legislativa**, tendrán legitimación:

1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
2. El Procurador General de la República.
3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral.
4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal

Contra **leyes del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión**:

1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión.
2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión.
3. El Procurador General de la República.

Finalmente, tratándose de **tratados internacionales**, pueden impugnarlos:

1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión.
2. El Procurador General de la República.
3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

Nótese, que el único ente público legitimado para promover la acción de inconstitucionalidad en todos los ámbitos, tanto de carácter territorial como material, es el C. Procurador General de la República, quien tiene facultad para plantear la inconstitucionalidad de leyes federales, locales, del Distrito Federal y tratados internacionales.

Sin embargo, para que el C. Procurador General de la República pueda promover la acción de inconstitucionalidad el escrito debe estar signado personalmente, ya que esta atribución no es delegable, como acontece en otras funciones propias de dicho funcionario, al respecto se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con la siguiente tesis jurisprudencial:

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.²⁵¹

Para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad los entes legitimados deben suscribir la demanda en los términos que la ley les exige, es decir, por su parte el C. Procurador General de la República, en términos de lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 102 constitucional, intervendrá personalmente en las acciones de inconstitucionalidad, en el caso de los órganos legislativos, se dispone, que deberán suscribir la demanda, cuando menos, el treinta y tres por ciento de sus integrantes, y por lo que hace a los partidos políticos, se promoverá por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales según corresponda, de lo que

²⁵¹ Tesis: P./J. 91/200. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XIV, Julio de 2001, Página 677, No. registro: 189,356, CD-ROM 1, IUS 2007.

se desprende que esta acción debe ejercitarse directamente y no por medio de apoderados, puesto que no existe ordenamiento alguno que prevea este supuesto.²⁵²

Para plantear la inconstitucionalidad de una ley **en materia electoral** no sólo los partidos políticos son los sujetos legitimados para promoverla, sino el rango de sujetos legitimados se extiende a los entes señalados en la fracción II del multicitado artículo 105 constitucional, con la excepción que en esta materia tiene los organismos protectores de los Derechos Humanos, en este sentido se emitió la jurisprudencia P./J. 9/2007, con el rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, ADEMÁS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LOS ENTES MENCIONADOS EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL",²⁵³ la cual dice, que refiriéndose a la impugnación de leyes electorales, están legitimados para solicitar su invalidez:

1. El Procurador General de la República contra leyes electorales federales, estatales y del Distrito Federal.
2. El 33% de los Diputados, y el mismo porcentaje de los Senadores, ambos del Congreso de la Unión, contra leyes electorales federales.
3. El 33% de los Diputados de una Legislatura Local contra leyes electorales estatales emitidas únicamente por dicha Legislatura.
4. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contra leyes electorales del Distrito Federal.
5. Los partidos políticos con registro federal contra leyes electorales, ya sean federales, locales o del Distrito Federal.
6. Los partidos políticos con registro estatal únicamente en el Estado de que se trate y contra leyes electorales de dicha entidad.
7. Los partidos políticos con registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal contra leyes electorales del Distrito Federal.

Cabe precisar que por disposición expresa del inciso f) de la indicada fracción II, los partidos políticos, según tengan registro federal, estatal o ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, únicamente están legitimados para impugnar leyes en materia electoral en el ámbito de competencia de que se trate, esto es, no tienen legitimación para promover una acción de inconstitucionalidad contra una ley que no sea electoral.

Ahora bien, como se ha señalado, en el caso de los órganos legislativos, se otorga la potestad a las minorías parlamentarias representadas por el 33% de sus integrantes para plantear ante la Suprema Corte una vía por la que las leyes

²⁵² Cfr. Tesis: P./J. 67/2000. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XII, Agosto de 2000, página 484, No. registro 191,385, CD-ROM 1, IUS 2007.

²⁵³ Tesis P./J. 9/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XXV, Mayo de 2007, página 1489, No. registro 172,642, CD-ROM 1, IUS 2007.

aprobadas por la mayoría sean revisadas a fin de determinar si son o no acordes a la Constitución, no obstante, han surgido algunas cuestionantes relativas a los integrantes que pueden participar de la promoción de ésta acción, como el caso, de aquellos que en su momento no hayan votado en contra de la ley que se pretende impugnar, o, que pasa de aquellos miembros que votaron a favor de una ley y que posteriormente forman parte de la minoría que ejercita el medio de control constitucional; nuestro Alto Tribunal ha esclarecido estos cuestionamientos en la tesis P./J. 20/2001, que es del tenor siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Del análisis de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal no se advierte que exija como requisito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para ejercerla, deban ser necesariamente los legisladores que votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma. En efecto, el precepto constitucional en cita únicamente establece como requisito para su procedencia, que sea ejercida por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal que haya expedido la norma que se combate, por lo que basta que se reúna ese porcentaje de legisladores para que se pueda promover dicha acción, sin importar que quienes lo hagan, hayan votado, o no, en contra de la norma expedida por el órgano legislativo al que pertenecen o, inclusive, que hubieran votado en favor de su aprobación, pues no debe pasar inadvertido que el referido medio de control de la constitucionalidad se promueve con el único interés genérico de preservar la Supremacía Constitucional, pues como lo señala la exposición de motivos correspondiente "... el hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad no se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes o el Procurador General de la República, exige que su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviera ante una verdadera litis."²⁵⁴

Como observación adicional, cabe señalar, que tienen legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad dentro del plazo legal señalado constitucionalmente, aquellos integrantes del cuerpo legislativo, pertenecientes a una nueva legislatura, no obstante que la que haya expedido la norma general concluyó su encargo, atendiendo al principio de que el órgano de autoridad es siempre el mismo, con independencia de que personas físicas ejerzan su titularidad.²⁵⁵

²⁵⁴ Tesis: P./J. 20/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XIII, marzo de 2001, página 448, No. registro 190,235, CD-ROM 1, IUS 2007.

²⁵⁵ Cfr. Tesis: P./J. 19/2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XIII, Marzo de 2001, página 470, No. registro 190,233, CD-ROM 1, IUS 2007.

En cuanto a este rubro de los sujetos legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad, la doctrina y la sociedad, han manifestado su inconformidad, ya que el rango de sujetos legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad es muy limitado y no existe una vía o mecanismo por el cual la sociedad pueda plantearle a nuestro órgano de control constitucional la revisión de una norma, sino sólo se otorga por vía del amparo una defensa en caso de que la norma inconstitucional cause agravio en su aplicación personal, no obstante, que alguien pudiera dilucidar una posible inconstitucionalidad sin que se afecte su esfera jurídica, lo que es común, más tratándose del campo en el que nos desenvolvemos como abogados postulantes, estudiosos, docentes, como funcionarios o, como ejemplo más vivo, los juzgadores, quienes tienen conocimiento inmediato y directo de la aplicación de las leyes y, que inclusive, al tener incertidumbre que una ley es inconstitucional pudiera aplicarla, pues tiene el deber de respetar la legalidad en los juicios, pero no puede en inmediato abstenerse de aplicar una norma, pues si nadie promueve acción en su defensa procede su aplicación, lo cual no es lo ideal en un sistema que pretende el respeto a su Constitución y la consolidación del estado de derecho pleno, ya que una norma inconstitucional no tiene razón de ser, y sin embargo, estamos atentos a que una minoría parlamentaria representada por el 33 % de sus integrantes la promueva, teniendo en cuenta lo numerosos que pueden ser dichos órganos, o en su caso, el C. Procurador General de la República, quien tiene mayor amplitud en su ejercicio, ya que, por otro lado, los partidos políticos y los organismos protectores de derechos humanos, están aún más limitados, en razón de la materia y del órgano que haya expedido la norma.

En su obra de legislación comentada Luis Ponce de León Armenta, comenta:

“En cuanto a los sujetos facultados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es lamentable que esta ley otorguen facultades para tal efecto precisamente a quienes tienen la obligación y responsabilidad republicana para emitir leyes justas, precisas, claras y por supuesto apegadas a la Constitución dejándose al margen a la población que paga a los legisladores para el fin señalado.

Esta disposición refleja las grandes deficiencias de nuestro derecho parlamentario y del tratamiento de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

La vigencia funcional del pacto federal debe mantenerse mediante mecanismos de participación de todos los mexicanos, no de unos cuantos; en consecuencia la acción de inconstitucionalidad junto con la acción de amparo deben constituirse en los instrumentos prácticos para este fin, el primero para que la población a través de la Suprema Corte de Justicia obligue al legislador a corregir sus errores funcionales respecto de leyes

inconstitucionales y la segunda acción (amparo) para proteger a cada mexicano agraviado en lo personal por leyes inconstitucionales.”²⁵⁶

La Suprema Corte de Justicia, en una de sus propuestas para la reforma integral del Estado, solicita a nuestro Congreso legisle para ampliar el rango de sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad, que consiste principalmente, en la acción colectiva.²⁵⁷

²⁵⁶ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Compendio de legislación comentada del Poder Judicial Federal*, Porrúa, México, 1997, p. 176.

²⁵⁷ *Cfr.* www.scjn.gob.mx.

6. PROMOCIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La acción de inconstitucionalidad debe promoverse por escrito ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del término de treinta días naturales siguientes al que la ley o tratado internacional se publique en el medio oficial correspondiente.

El párrafo segundo de la fracción II del artículo 105 constitucional en su parte relativa, señala:

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

Por otro lado, el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional establece que *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*. Este precepto garantiza la certeza en la regulación del proceso electoral que se realizará a nivel federal o local, sin que se implique la autorización a los órganos legislativos a hacer uso de ella para justificar la urgencia de aprobar una norma general electoral, eludiendo el procedimiento legislativo correspondiente, lo que no justifica que las mayorías que lo componen eludan el procedimiento legislativo que debe seguirse para la aprobación de reformas sustanciales a las leyes electorales e imponerse a las minorías; de esta forma lo sostiene la jurisprudencia P./J. 34/2007, bajo el rubro LEYES ELECTORALES. EL PLAZO EN QUE DEBEN PROMULGARSE Y PUBLICARSE, Y DURANTE EL CUAL NO PODRÁ HABER MODIFICACIONES SUSTANCIALES A LAS MISMAS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO JUSTIFICA LA URGENCIA EN SU APROBACIÓN POR EL ÓRGANO LEGISLATIVO QUE ELUDA EL PROCEDIMIENTO QUE DEBA CUMPLIRSE.²⁵⁸

Por su parte el artículo 60 de la Ley Reglamentaria, señala:

Artículo 60. *El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.*

²⁵⁸ Cfr. Tesis: P./J. 34/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XXV, Mayo de 2007, página 1519, No. registro 172,480, CD-ROM 1, IUS 2007.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles. (Párrafo adicionado DOF 22-11-1996)

La ley es clara en el sentido de que el cómputo para la interposición de la demanda comienza a contarse a partir de la publicación de la ley en el medio oficial correspondiente, resultando irrelevante que la norma general impugnada haya iniciado su vigencia o se haya llevado a cabo el primer acto de aplicación de la misma antes de su publicación, lo que ha ilustrado el Pleno de la Corte, en la tesis P./J. 2/99, cuyo texto indica:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO PARA INTERPONERLA ES A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA. El hecho de que la norma general impugnada haya iniciado su vigencia o se haya llevado a cabo el primer acto de aplicación de la misma antes de su publicación, resulta irrelevante para efectos del cómputo para la interposición de la acción de inconstitucionalidad, ya que conforme a los artículos 105, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del precepto constitucional citado, el plazo para promoverla es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que la ley cuya invalidez se reclama fue publicada en el medio oficial correspondiente.²⁵⁹

Como se señala claramente en los preceptos legales antes citados, el término contundente para la interposición de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales a partir de la publicación de la ley en el medio oficial correspondiente, respetando el último día inhábil de su vencimiento, en cuyo caso, se podrá interponer el día hábil siguiente, con la salvedad de la materia electoral, en cuyo caso, todos los días son hábiles, y en el supuesto de que el día de su vencimiento sea inhábil y de interponerse al día hábil siguiente se tendría como extemporánea; en este sentido se ha emitido la siguiente tesis jurisprudencial:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO PARA PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA FENECE A LOS TREINTA DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE A LA FECHA EN QUE LA NORMA GENERAL CONTROVERTIDA SEA PUBLICADA, AUN CUANDO EL ÚLTIMO DÍA DE ESE PERIODO SEA INHÁBIL. Al tenor de lo previsto en el artículo 60, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en las que se impugne una ley en materia electoral todos los días son hábiles. En tal virtud, si al realizar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda respectiva se advierte que el último día es inhábil, debe estimarse que en éste fenece el referido plazo, con independencia de que el primer párrafo del citado artículo 60 establezca que si el último día del plazo fuese inhábil la demanda podrá presentarse el primer

²⁵⁹ Tesis: P./J. 2/99. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo IX, febrero de 1999, página 287, No. registro 194,619, CD-ROM 1, IUS 2007.

día hábil siguiente, toda vez que esta disposición constituye una regla general aplicable a las acciones de inconstitucionalidad ajenas a la materia electoral, respecto de la cual priva la norma especial mencionada inicialmente.²⁶⁰

Es claro, que para el ejercicio del control de la constitucionalidad de las leyes en abstracto, el término debe computarse a partir de la publicación de la norma general impugnada, no obstante, cabe insistir, que no se admite la posibilidad de que en este tipo especial de procedimiento constitucional se pueda combatir la norma con motivo de su aplicación por diversas circunstancias, como sucede en otros medios de defensa, en los que pudiera darse el caso que se interponga con motivo de que los interesados se hacen sabedores o están en posibilidad de promoverla atendiendo a su legitimación, como sería en la hipótesis de que un partido político haya obtenido su registro con posterioridad a la entrada en vigor de la norma impugnada, pues en todo caso, si obtuvo el registro posteriormente a los treinta días de la publicación de la norma general, se encontraría imposibilitado para interponer acción alguna, toda vez que podrán promoverlo únicamente aquellos que en su momento estén legitimados y en posibilidad de accionar dicho mecanismo dentro de los treinta días naturales contados a partir de la publicación oficial de la norma general.

Bajo este contexto, es de citar la siguiente tesis de jurisprudencia:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA SU EJERCICIO TRATÁNDOSE DE LA MATERIA ELECTORAL. DEBE REALIZARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA Y NO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN O DE OTRAS SITUACIONES DIVERSAS. Del análisis de lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal y en el diverso numeral 60 de su ley reglamentaria, en relación con el antepenúltimo párrafo del precepto constitucional citado, que establece que la única vía para impugnar de inconstitucionales las leyes electorales es la prevista en ese propio precepto, se advierte que el plazo de treinta días naturales que ahí se fija para ejercitar la acción, debe computarse a partir de la publicación de la norma general impugnada, sin que admita la posibilidad de que en este tipo especial de procedimiento constitucional se pueda combatir la norma con motivo de su aplicación; por tanto, resulta irrelevante que un partido político haya obtenido su registro con posterioridad a la entrada en vigor de la norma impugnada, pues el citado artículo 60 de la ley reglamentaria expresamente establece que la demanda deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes al de la publicación de la disposición combatida, sin que instituya algún otro supuesto o plazo para tal efecto.²⁶¹

²⁶⁰ Tesis: P./J. 81/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XIII, Junio de 2001, página 353, No. registro 189,541, CD-ROM 1, IUS 2007.

²⁶¹ Tesis: P./J. 66/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XII, Agosto de 2000, página 483, No. registro 191,386, CD-ROM 1, IUS 2007.

6.1. LA DEMANDA Y SUS REQUISITOS

La demanda es el escrito inicial por el cual se pone en acción el control abstracto de la constitucionalidad de una ley, mediante éste, se pone en consideración del Tribunal Constitucional la posible contradicción de una norma general con la ley de leyes, siempre que reúna ciertos requisitos de procedibilidad reglamentados en la ley de la materia.

El escrito mediante el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe reunir los requisitos establecidos en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria, que a mayor precisión, señala:

ARTICULO 61. *La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:*

- I. Los nombres y firmas de los promoventes;*
- II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;*
- III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;*
- IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y,*
- V. Los conceptos de invalidez.*

En aquellos casos en que la demanda sea promovida por los integrantes de las minorías parlamentarias, ya sea, de la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, órganos legislativos de los Estados, o, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalados en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución, el escrito inicial por el que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. (Art. 61)

La parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado en las acciones de inconstitucionalidad por el Secretario de Estado, por el jefe de departamento administrativo o por el Consejero Jurídico y de Gobierno, conforme

lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. (Art. 63)

7. LAS PARTES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

En aplicación del artículo 59 de la Ley Reglamentaria, podemos mencionar que son parte en las acciones de inconstitucionalidad los sujetos descritos en el artículo 10 de dicho ordenamiento, expresamente señalados para las controversias constitucionales, que en su adecuación podemos citar de la siguiente manera:

Tendrán el carácter de parte en las acciones de inconstitucionalidad:

I. Como parte actora: cualesquiera de los entes públicos legitimados que promueva la acción de inconstitucionalidad, de los señalados en la fracción II del artículo 105 constitucional, que pueden ser:

- Los integrantes del 33% de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Los integrantes del 33% de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
- Los integrantes del 33% de alguno de los órganos legislativos de un Estado.
- Los integrantes del 33% de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- El C. Procurador General de la República.
- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral por medio de sus dirigencias nacionales.
- Los partidos políticos con registro estatal por medio de sus dirigencias.
- La Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Los organismos protectores de los derechos humanos en alguna de las entidades federativas.
- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

II. Como parte demandada: el órgano legislativo como cuerpo colegiado que hubiere emitido la norma que se impugna de inconstitucional y el ejecutivo que haya promulgado la norma general.

Cuando se promueve una acción en contra de una ley federal o del Distrito Federal expedida por el Congreso de la Unión se tendrá como demandadas a ambas Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, por participar conjuntamente en la formación de leyes, y ser ambas responsables de la creación de la ley cuya inconstitucionalidad se demanda.

La Cámara de Senadores y el Presidente de la República, tienen carácter de parte demandada cuando se demande la inconstitucionalidad de un tratado internacional, en virtud de que el Presidente celebra los tratados con la aprobación

del Senado, en términos de la fracción X del artículo 89 y fracción I del artículo 76 de la Constitución General.

Los órganos legislativos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal serán parte demanda cuando la norma general tachada de inconstitucionalidad haya sido emitida por su mismo cuerpo parlamentario.

Asimismo, será señalado como demandado el Presidente de la República por la promulgación de una ley en contra de la cual se haya promovido el medio de control constitucional en estudio, toda vez que son facultades y obligaciones constitucionales del Ejecutivo Federal la promulgación de las leyes una vez que han sido aprobadas por ambas Cámaras.²⁶²

De igual forma, los Gobernadores de los Estados tienen carácter de parte demandada al tener la obligación de publicar y hacer del conocimiento de los gobernados las leyes aprobadas por las legislaturas de los Estados en los términos establecidos en sus propias Constituciones locales.

Los secretarios de Estado que refrenden el decreto promulgatorio deben ser señalados en este rubro en el escrito en el que se promueve la inconstitucionalidad, toda vez que el artículo 92 constitucional ordena que los decretos presidenciales deben estar firmados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda, sin lo cual no serán obedecidos, siendo el Secretario de Gobernación, el obligado a refrendar y publicar los decretos promulgatorios de las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión.²⁶³ Lo que se hace extensivo a los asuntos de las leyes promulgadas por el ejecutivo de las entidades federativas, en cuyo caso se señalara al secretario de gobierno respectivo.²⁶⁴

III. El Procurador General de la República intervendrá en todas las acciones de inconstitucionalidad, salvo en los casos en que él hubiere ejercitado la acción. El Ministro instructor le dará vista con el escrito de demanda y con los informes que rindan las autoridades demandadas, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda.

El artículo 10 señala en su fracción III, como parte a; él o los terceros interesados, misma que consideramos no tiene aplicación en el tema que nos ocupa, en razón de que señala que tienen ese carácter las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, sin embargo, al tratarse de un análisis abstracto sobre la adecuación de una norma a la Constitución, consideramos que no existe

²⁶² Cfr. Arts. 72, inciso "A", y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁶³ Cfr. Arts. 13 y 27, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

²⁶⁴ Cfr. REYES REYES, Pablo Enrique, *op. cit.*, pp. 129,130.

ente público u órgano alguno que pudiera resultar "afectado" por la sentencia, pues de declararse su invalidez más que una afectación a un tercero se instauraría el respeto a la Constitución en busca de la consolidación del Estado de Derecho y, en todo caso, cabría precisar que lo viable sería señalar en forma estricta a los terceros interesados, que tal vez, por el contenido de la norma pudieran tener interés en ser oídos por el Tribunal pero que no entraña una afectación a sus intereses, pues consideramos que dada la naturaleza de este medio de defensa no se da el supuesto bajo el cual lo define la propia ley.

Las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. 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. (Art. 11)

El C. Procurador General de la República en las acciones de inconstitucionalidad debe intervenir personalmente, en términos del párrafo tercero del inciso A del artículo 102 constitucional.

8. EL PROCEDIMIENTO

El Título III, Capítulo II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el procedimiento a seguir en el trámite de las acciones de inconstitucionalidad.

Cabe insistir, que el artículo 59 de la Ley reglamentaria ordena que se aplicará en este procedimiento en todo aquello que no se encuentre previsto en el título respectivo, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II referentes a las controversias constitucionales.

Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un Ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución. (Art. 24)

Si el escrito en el que se promueve la acción fuere obscuro o irregular, el Ministro instructor podrá prevenir al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del término de cinco días. Transcurrido este plazo, el Ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rinda un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo. (Art. 64)

En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada. (Art. 64)

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

El Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, examinará el escrito de demanda y si encontraré motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano. Señala el artículo 65 que se podrán aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Como lo abordamos en capítulos anteriores, adecuadas las causales de improcedencia a la acción de inconstitucionalidad, entendemos las siguientes:²⁶⁵

1. Contra decisiones de la Suprema Corte de la Nación. (Art. 19, fracción I)
2. Contra leyes 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 o conceptos de invalidez. (Art. 19, fracción III)
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. (Art. 19, fracción IV)
4. Cuando hayan cesado los efectos de la ley o tratado internacional materia de la acción de inconstitucionalidad. (Art. 19, fracción V)
5. Cuando la demanda se presente fuera del plazo de 30 días, después de haberse publicado la ley o el tratado internacional. (Art. 19, fracción VII)
6. De los casos en los que la improcedencia resulte de la aplicación de alguna disposición de la ley. (Art. 19, fracción VIII)

La causales previstas en los números 2 y 3 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad, por lo que no puede hacerse extensiva a los casos en que la norma impugnada sea combatida mediante una controversia constitucional, no obstante de los efectos generales que la sentencia pudiera tener.

Por lo que hace al sobreseimiento, señalado en el artículo 20, sólo proceden las siguientes hipótesis:

- I. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- II. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma.

Salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiere ejercitado la acción, el Ministro instructor le dará vista con el escrito de demanda y con los informes que hubieran rendido el órgano legislativo que emitió la norma y

²⁶⁵ Cfr. Capítulo IV, 4.

el órgano ejecutivo que lo hubiere promulgado, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda. (Art. 66)

Después de presentados los informes por el órgano legislativo y el órgano ejecutivo, respectivamente, o habiendo transcurrido el plazo para ello, el Ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos. (Art. 67)

Cuando la acción intentada se refiera a leyes electorales, el plazo señalado en el párrafo anterior será de dos días.

El Ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para emitir la resolución correspondiente.

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el Ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (Art. 68)

Una vez agotado el procedimiento antes señalado, el Ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado. (Art. 68)

En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el Ministro instructor haya presentado su proyecto.

Cuando en dos o más acciones de inconstitucionalidad se impugne la misma norma, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación. (Art. 69)

Cuando exista conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, la Suprema Corte de Justicia, a solicitud de alguno de sus integrantes, podrá acordar el aplazamiento de las resoluciones de los juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto se resuelvan las controversias o acciones de inconstitucionalidad, siempre que las normas impugnadas fueran las mismas en uno y otro procedimiento, sin que proceda el término de caducidad para el juicio de garantías. Asimismo, la Suprema Corte podrá acordar que se resuelvan en la misma sesión cuando concurren estos procedimientos de distinta naturaleza, sobre la misma norma impugnada. (Arts. 37, 38 y 69)

9. REGLAS INTERNAS PARA EL TRÁMITE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El doce de febrero de dos mil uno, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió el acuerdo número 1/2001,²⁶⁶ mediante el que establece reglas para acelerar el trámite y la resolución de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, que fue aprobado por unanimidad de once votos y que entró en vigor el quince de febrero de dos mil uno, cuyo contenido es del siguiente tenor:

PRIMERO.- A partir de la fecha en que entre en vigor este acuerdo, el titular de la Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad vigilará que toda promoción se acuerde dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación, así como que todos los trámites y notificaciones se realicen con la mayor celeridad.

SEGUNDO.- En la propia fecha se elaborará un informe en el que aparezca con exactitud el número de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad que se encuentren pendientes de resolución en la unidad, distinguiéndose las que estén en proceso de instrucción, especificándose la etapa en que se hallen, de las que habiéndose celebrado la audiencia o cerrado la instrucción no estén proyectadas, o habiéndose proyectado aún no se hayan listado para sesión. Deberá indicarse, asimismo, el Ministro instructor y las fechas en que se inició el asunto y, en su caso, la de celebración de la audiencia de cierre de la instrucción o de presentación del proyecto respectivo.

TERCERO.- Respecto de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad cuyos proyectos de resolución se hubiesen presentado, se listarán de inmediato, dándoseles prioridad respecto de cualquier otro tipo de asunto.

CUARTO.- En los asuntos que se encuentren en trámite y los que vayan ingresando, el Ministro instructor cuidará de señalar a un secretario de estudio y cuenta a quien la unidad irá entregando copia de todos los elementos que se vayan integrando al expediente, a fin de que, paralelamente a la instrucción, procedan al estudio del asunto de tal manera que celebrada la audiencia o cerrada la instrucción, se presente el proyecto a más tardar en un plazo de siete días, procediéndose a listarlo de inmediato.

²⁶⁶ Acuerdo: 1/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XIII, febrero de 2001, página 1845, No. registro 697, CD-ROM 1, IUS 2007.

QUINTO.- Una vez listados los proyectos de controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, el Pleno se concentrará en su resolución convocándose, incluso, a sesiones extraordinarias para conseguirlo con la mayor expeditéz.

SEXTO.- Si como consecuencia de la discusión de un proyecto de estas materias, el mismo tiene que modificarse o cambiarse, el Ministro ponente lo tendrá que hacer dentro de un plazo improrrogable de diez días, para lo que, de ser necesario, se le comisionará exclusivamente para ello.

SÉPTIMO.- La Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad deberá rendir al Pleno de la Suprema Corte un informe mensual sobre el movimiento de asuntos con las especificaciones necesarias para determinar si este acuerdo ha tenido cumplimiento, así como los nombres de las personas de la propia unidad o de las ponencias, responsables de la instrucción y de la formulación de los proyectos respectivos.

OCTAVO.-La propia unidad cuidará que se cumpla el presente acuerdo tomando las medidas pertinentes para recordar a los responsables las fechas límite a las que se encuentren sujetos los trámites por realizar y la formulación de proyectos.

El siete de febrero de dos mil cinco la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió el acuerdo número 6/2005,²⁶⁷ relativo a la publicación de las sentencias dictadas en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, que señala:

ÚNICO.- Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva dos o más controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad referidas al mismo tema o disposición legal, su Presidente podrá, en términos de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la pertinencia razonable, ordenar la publicación íntegra en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de la sentencia recaída en una de dichas controversias o acciones, así como de los puntos resolutiveos, con las anotaciones conducentes y los respectivos datos de identificación, de las sentencias dictadas en las demás.

²⁶⁷ Acuerdo: 6/2005. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XXI, febrero de 2005, página 1955, CD-ROM 1, IUS 2007.

Cuando en dichas sentencias se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará en la forma señalada que las publicaciones también se hagan en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hayan publicado.

10. LA SENTENCIA Y SUS EFECTOS

Una vez agotado el procedimiento, el Ministro instructor propondrá al Pleno el proyecto de Sentencia. Se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria.

Las resoluciones que se dicten en estos procedimientos son irrecurribles e inatacables.

El artículo 41 de la Ley Reglamentaria, señala que las sentencias deberán contener:

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

La fijación breve y precisa será de las normas generales objeto de la acción, es decir, el señalamiento a la ley impugnada. Las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados se reducen a uno o dos documentos públicos: el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, la gaceta o diario de la Entidad Federativa donde se promulgó la ley impugnada.

- II. Los preceptos que la fundamenten;

Aquí debe hacerse referencia a los preceptos que fundamentan la sentencia, es decir, los ordenamientos constitucionales y legales que facultan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictar sentencia a una acción de inconstitucionalidad.

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

Es aquí donde el Ministro instructor propone los razonamientos lógico-jurídicos que respaldan la sentencia.

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

- IV. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

SUPLENCIA DEL ERROR Y DE LA QUEJA

Por lo que hace a la suplencia de los errores y deficiencia de los conceptos de invalidez, el artículo 71 de la Ley Reglamentaria señala:

ARTICULO 71. *Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.*

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial. (Párrafo adicionado DOF 22-11-1996)

Juventino V. Castro diferencia entre suplencia del error y de la queja al señalar:

“La suplencia del error se debe a una imperfección de estilo; la suplencia de la queja deficiente a una imperfección de fondo. En la primera existe concepto de violación, en la segunda falta total o parcialmente, y siempre constituye una omisión.”²⁶⁸

La suplencia de la queja, dice este jurista, es una institución procesal constitucional, de carácter proteccionista y antiformalista y aplicación discrecional, que integra las omisiones -parciales o totales- de la demanda de amparo presentada por el quejoso, siempre a favor y nunca en perjuicio de éste, con las limitaciones y bajo los requisitos señalados por las disposiciones constitucionales conducentes.²⁶⁹

²⁶⁸ CASTRO, Juventino V., *op. cit.*, p. 101.

²⁶⁹ *Idem*, p. 89.

El primer párrafo del precepto antes citado establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir sus resoluciones en materia de acciones de inconstitucionalidad deberá:

- a) Corregir los errores que advierta en la cita de preceptos invocados;
- b) Suplir los conceptos de invalidez hechos valer en el escrito por el cual se ejercite la acción de inconstitucionalidad;
- c) Fundar su declaratoria de invalidez en la violación a cualquier precepto de la Constitución Federal, haya sido invocado o no en el escrito inicial.

Sin embargo, del análisis integral del mencionado artículo 71 se advierte que aunque las figuras de la suplencia del error en la cita de preceptos y de conceptos de invalidez constituyen una regla general a seguir por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el dictado de sus resoluciones de acción de inconstitucionalidad, el segundo de los supuestos señalados (suplencia de la queja) y el consistente en que la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación a cualquier precepto constitucional haya sido o no invocado en la demanda, no resultan aplicables en la emisión de sentencias de acciones de inconstitucionalidad cuya materia de impugnación sea una norma general de carácter electoral, por disposición expresa de la ley, ya que en atención a la naturaleza de las normas que pueden impugnarse a través de este medio de control de la constitucionalidad, el legislador federal introdujo la salvedad contenida en el segundo párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a los lineamientos a seguir por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la emisión de sus resoluciones sobre impugnación de leyes de contenido electoral, con el propósito de establecer un "principio de congruencia", al ser la naturaleza de la materia electoral de estricto derecho.²⁷⁰

Resulta evidente, que basta el simple planteamiento de la inadecuación de una norma general con un precepto de la Constitución, aunque sea deficiente, para que este Alto Tribunal proceda al análisis, por lo que el hecho de que en una demanda de acción de inconstitucionalidad se expresen deficientemente los conceptos de invalidez, no trae como consecuencia que ésta sea improcedente. En este sentido, es de citar la jurisprudencia de la Corte emitida bajo el siguiente rubro:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE. El hecho de que en una demanda de acción de inconstitucionalidad se expresen

²⁷⁰ Cfr. Tesis: P./J. 57/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno tomo XX, septiembre de 2004, página 437, CD-ROM 1, IUS 2007.

deficientemente los conceptos de invalidez, no trae como consecuencia que ésta sea improcedente, sino la obligación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de suplir esa deficiencia, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí que independientemente de que los conceptos de invalidez sean o no razonamientos cabales tendientes a demostrar la inconstitucionalidad material o formal de una ley, basta el simple planteamiento de inconstitucionalidad, aunque sea deficiente, para que este Alto Tribunal proceda a su análisis.²⁷¹

El hecho de que la Suprema Corte pueda fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial, significa que la suplencia opera aún en ausencia de los conceptos de invalidez ya que no hay mayor suplencia que la que se otorga aun ante la carencia absoluta de argumentos, con lo que se salvaguardará el orden constitucional que se pretende restaurar a través de esta vía cuando haya sido deficiente lo planteado en la demanda y también en el supuesto en que este Tribunal Pleno encuentre que por un distinto motivo, ni siquiera previsto por quien instó la acción, la norma legal enjuiciada es violatoria de alguna disposición de la Constitución Federal.

Ahora, en el supuesto que la resolución reconozca la validez de una disposición jurídica analizada a través de la acción de inconstitucionalidad no implica la inatacabilidad de la norma, sino únicamente que el Alto Tribunal, de momento no encontró razones suficientes para demostrar su inconstitucionalidad, pero esta puede ejercitarse si se promueve una acción de inconstitucionalidad, manifestando exactamente la violación a un precepto constitucional distinto al promovido en diversa acción ya resuelta y el precepto violado no haya sido materia de estudio.

Al respecto, es de señalar la tesis de jurisprudencia emitida en el siguiente sentido:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS. Conforme al primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda, y podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Esto significa que no es posible que la sentencia sólo se ocupe de lo pedido por quien promueve la acción, pues si en las acciones de

²⁷¹ Tesis: P./J. 30/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XXI, Mayo de 2005, página 783, CD-ROM 1, IUS 2007.

inconstitucionalidad no existe equilibrio procesal que preservar -por constituir un examen abstracto de la regularidad constitucional de las leyes ordinarias- y la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación de cualquier precepto de la Norma Fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial, hecha excepción de la materia electoral, por mayoría de razón ha de entenderse que aun ante la ausencia de exposición respecto de alguna infracción constitucional, este Alto Tribunal está en aptitud legal de ponerla al descubierto y desarrollarla, ya que no hay mayor suplencia que la que se otorga aun ante la carencia absoluta de argumentos, que es justamente el sistema que establece el primer párrafo del artículo 71 citado, porque con este proceder solamente se salvaguardará el orden constitucional que pretende restaurar a través de esta vía, no únicamente cuando haya sido deficiente lo planteado en la demanda sino también en el supuesto en que este Tribunal Pleno encuentre que por un distinto motivo, ni siquiera previsto por quien instó la acción, la norma legal enjuiciada es violatoria de alguna disposición de la Constitución Federal. Cabe aclarar que la circunstancia de que se reconozca la validez de una disposición jurídica analizada a través de la acción de inconstitucionalidad, tampoco implica que por la facultad de este Alto Tribunal de suplir cualquier deficiencia de la demanda, la norma en cuestión ya adquiera un rango de inmunidad, toda vez que ese reconocimiento del apego de una ley a la Constitución Federal no implica la inatacabilidad de aquélla, sino únicamente que este Alto Tribunal, de momento, no encontró razones suficientes para demostrar su inconstitucionalidad.²⁷²

Conforme al segundo párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral no hay posibilidad de desviarse de lo propuesto en los conceptos de invalidez, de manera que la sentencia que se emita debe ser una respuesta rigurosamente coincidente con la norma constitucional señalada como violada en el escrito inicial, sin que ello implique que en el desarrollo de esa contestación no exista la posibilidad de suplir los conceptos de invalidez deficientes dentro de ese marco trazado por la ley, que si bien no puede desbordarse, so pena de romper el principio de congruencia, sí es factible y obligatorio desarrollar e integrar los argumentos que, en su caso, se encuentren como incompletos o faltantes para poder construir la declaratoria de inconstitucionalidad, con el único requisito de que exista un principio general de defensa en los conceptos de invalidez, pues si éstos no se exponen, tampoco al tribunal le es dable suplir algo inexistente, y menos aún introducir el estudio de violaciones a la Constitución que sean inéditas para el promovente. La mencionada suplencia de los conceptos de invalidez deficientes resulta aplicable por igual a todos los sujetos legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, sea que se trate de los partidos políticos o de las minorías parlamentarias autorizadas para ese propósito, e incluso del Procurador General de la República, pues el indicado precepto no hace salvedad alguna y, por ende,

²⁷² Tesis: P./J. 96/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XXIV, agosto de 2006, página 1157, CD-ROM 1, IUS 2007.

obliga en todos los casos a la Suprema Corte de Justicia para que, de estimarlo procedente, conceda ese beneficio.²⁷³

Por tanto, si bien en materia electoral no opera la suplencia ante la ausencia de conceptos de invalidez, es aplicable la suplencia en los errores de dichos planteamientos, por lo que bastará con que el promovente indique el precepto constitucional que a su juicio resulta vulnerado, como se ha señalado en la siguiente tesis:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. FORMA EN QUE OPERA LA SUPLENCIA DEL ERROR. El rigor exigido por el principio de congruencia para analizar sólo el problema planteado en función del precepto constitucional que se estime violado no debe llegar al punto de una especificidad tal que haga nugatorio el sistema de suplencia del error, pues bastará con que el promovente indique el precepto constitucional que a su juicio resulta vulnerado o, en su caso, las referencias necesarias para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ubique la norma que aduce como infringida, para que se satisfaga la exigencia legal relativa que permita resolver con toda precisión solamente sobre ese aspecto.²⁷⁴

En este sentido, nuestro Alto Tribunal ha sostenido que la suplencia de los conceptos de invalidez deficientes (suplencia del error) sí opera tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral y descansa en el sistema integral de suplencia que procura el artículo 71 de la Ley Reglamentaria, pues como limitante, lo único que establece en su segundo párrafo, es que las sentencias que se dicten sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, lo que significa que el órgano jurisdiccional no podrá examinar otra disposición constitucional diversa a la que en la línea argumentativa de los conceptos de invalidez se aduzca como violada, sin que esta limitante en modo alguno conduzca a proscribir la suplencia de la queja deficiente en materia electoral, y mucho menos a verificar el examen de la constitucionalidad de ese tipo de leyes bajo el principio de estricto derecho, dado que esta taxativa no aparece expresamente en la citada Ley Reglamentaria, como correspondería a toda norma restrictiva, sino que solamente se advierte una forma atemperada del ejercicio de la facultad que permite a la Suprema Corte adoptar su función de garante de la regularidad constitucional de las leyes electorales, sin limitarse exclusivamente al examen de los conceptos de invalidez expresados, ya que podrá colmar las omisiones detectadas en ellos hasta el grado de encontrar su racional explicación y los motivos que los hagan atendibles y fundados, siempre que no comprenda

²⁷³ Cfr. Tesis: P. XXXV/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XXIII, abril de 2006, tesis aislada, página 540, CD-ROM 1, IUS 2007.

²⁷⁴ Tesis: P. XXXVI/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XXIII, abril de 2006, tesis aislada, página 540, CD-ROM 1, IUS 2007.

violaciones a preceptos de la Constitución Federal imprevistas por el propio promovente de la acción de inconstitucionalidad. Así lo ha precisado la Corte en la tesis bajo el rubro "*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL)*".²⁷⁵

EFFECTOS DE LA SENTENCIA

Como se ha destacado, las acciones de inconstitucionalidad, al igual que las controversias constitucionales, son los únicos procedimientos por los cuales la Suprema Corte de Justicia puede declarar la nulidad de una norma con efectos *erga omnes*.

El artículo 72 de la Ley Reglamentaria señala:

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

Al no estar aprobada la resolución por la mayoría indicada y el Pleno desestimar la acción ejercitada, se ordenará el archivo del asunto, lo cual debe hacerse constar en un resolutivo de la misma sentencia y, si bien no existiera pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría.

En este tenor se ha pronunciado nuestro Máximo Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 10/2000 promovida por los Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que en su contenido indica:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO

²⁷⁵ Tesis: P. XXXIV/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XXIII, abril de 2006, tesis aislada, página 539, CD-ROM 1, IUS 2007.

PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO. Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutive de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, si podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión.²⁷⁶

Cabe mencionar, que para el caso de que una sentencia dictada en un procedimiento de acción de inconstitucionalidad, concluya declarando que la ley o el tratado impugnado contraviene la Constitución, pero no sea aprobado por la mayoría calificada, la acción se desestimará. Sin embargo, cuando esa ley sea aplicada en forma concreta en contra de un gobernado, éste podrá impugnarla vía juicio de amparo y en el mismo, será dable que obtenga sentencia favorable y los efectos de la misma serán en sentido de que la ley respectiva no se le aplique o que el acto de aplicación quede invalidado.

Por lo cual, la sentencia desestimatoria no es una resolución con efectos absolutos que impide ejercitar posteriormente la acción de amparo y, en caso, que se dirima la controversia de fondo planteada en la demanda misma. Tan es así que los artículos 37 y 69 de la Ley Reglamentaria sostienen la idea de aplazar la resolución de un juicio de amparo que guarda relación con una acción de inconstitucionalidad, hasta en tanto no se resuelva ésta, lo que lleva a concluir en los siguientes términos:

a) Si el procedimiento de esa acción termina declarando la contravención de la ley con el texto constitucional, aprobando esa sentencia cuando menos ocho Ministros, esa sentencia tendrá efectos absolutos y la ley dejará de tener efectos generales sobre todos los gobernados, se anulará.

b) Si la sentencia de la acción de inconstitucionalidad se dicta declarando la contravención de la Carta Magna, pero solo por el voto de seis o siete Ministros,

²⁷⁶ Tesis: P./J. 15/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XV, febrero de 2002, página 419, No. registro 187,882, CD-ROM 1, IUS 2007.

entonces se desestimará la acción, pero esa sentencia no tendrá efectos absolutos.²⁷⁷

De esta manera, si se aplazo la resolución de un juicio de amparo con motivo del trámite de un procedimiento de acción de inconstitucionalidad, cuando ésta sea resuelta declarándola desestimada por no reunir el mínimo de ocho votos aprobando el proyecto de sentencia para declarar la inconstitucionalidad de la ley impugnada, se dará nuevamente cauce al juicio de amparo, donde podrá otorgarse el amparo a favor del gobernado agraviado por la ley, o, en su caso, el gobernado que posteriormente a la resolución de la acción de inconstitucionalidad resienta en su esfera jurídica los efectos del acto ley, podrá impugnarlo en amparo y obtener sentencia concesoria del amparo.

Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho 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 éstos federales o locales. (Art. 43)

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificar la sentencia a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado. (Art. 44)

Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. (Art. 45)

²⁷⁷ Cfr. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *op. cit.*, pp. 292-294.

11. LOS RECURSOS

Como se ha señalado en el capítulo que antecede, el procedimiento de la acción de inconstitucionalidad se resuelve en única instancia, y su resolución dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia es irrecurrible e inatacable.

Durante la aplicación del procedimiento y en la ejecución de la sentencia la Ley Reglamentaria contempla dos recursos: el de reclamación y el de queja.

RECURSO DE RECLAMACIÓN

El Recurso de Reclamación constituye un medio de defensa que la ley otorga a las partes en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, para impugnar los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Ministros instructores. En este sentido, la materia de dicho medio de impugnación consiste únicamente en analizar la legalidad o ilegalidad del acuerdo de trámite recurrido para que se corrija el procedimiento en caso de que haya existido alguna irregularidad, por lo que los agravios ajenos a dicho acuerdo deben desestimarse.²⁷⁸

El artículo 70 de la Ley Reglamentaria dispone que el recurso de reclamación únicamente procederá en acciones de inconstitucionalidad en contra de los autos del Ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción y se encuentra regulado por los artículos 51 al 54.

Si en la acción de inconstitucionalidad se decretará el sobreseimiento por el Pleno de la Corte, el recurso de reclamación resultaría improcedente, toda vez, que como indica el texto del artículo 71 únicamente es procedente el recurso contra los autos del Ministro instructor. En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia del Alto tribunal, que textualmente se cita a continuación:

RECLAMACIÓN EN ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA EL SOBRESEIMIENTO DECRETADO POR EL TRIBUNAL EN PLENO. Del artículo 51 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 los artículos 24 al 38 del propio ordenamiento, se desprende que el recurso de reclamación procede en contra de resoluciones o autos de trámite dictados por el Ministro instructor o las que emita el Presidente de

²⁷⁸ Cfr. Tesis: P./J. 10/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno tomo XXV, Mayo de 2007, página 1524, no. registro 172,406, CD-ROM 1, IUS 2007.

este Alto Tribunal que tengan por cumplidas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En esa virtud, es improcedente dicho recurso en contra de una resolución emitida por el Tribunal en Pleno en una acción de inconstitucionalidad, ya que se trata de una resolución firme que tiene la calidad de ejecutoria, en contra de la cual no procede recurso alguno.²⁷⁹

El recurso de reclamación deberá interponerse en un plazo de cinco días y, en él, deberán expresarse agravios y acompañarse pruebas.

En materia electoral el plazo para interponer el recurso de reclamación a que se refiere el párrafo anterior será de tres días y el Pleno de la Suprema Corte lo resolverá de plano, dentro de los tres días siguientes a su interposición.

La Suprema Corte en la tesis bajo el rubro “RECURSO DE RECLAMACIÓN EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN”, ha sostenido que, si bien, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria prevé que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; ya que en materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles, por su parte, el artículo 70 del citado ordenamiento establece que en materia electoral el recurso de reclamación en contra de autos que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción deberá promoverse dentro del plazo de tres días. Ahora bien, de la interpretación armónica y sistemática de dichos preceptos del citado ordenamiento legal, que disponen que los plazos empiezan a correr al día siguiente al en que surte sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día de su vencimiento, y que las notificaciones surten sus efectos a partir del día siguiente al que queden legalmente hechas, se concluye que son naturales los días del plazo para interponer el recurso de reclamación en contra de un auto que decrete la improcedencia o el sobreseimiento de una acción en materia electoral.²⁸⁰

El recurso de reclamación se promoverá ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido este último plazo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará los autos a un Ministro distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al Tribunal Pleno.

²⁷⁹ Tesis: P./J. 20/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XXI, Mayo de 2005, página 908, No. registro 178,351, CD-ROM 1, IUS 2007.

²⁸⁰ Cfr. Tesis: P./J. 31/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1248, No. registro 175,808, CD-ROM 1, IUS 2007.

Cuando el recurso de reclamación se interponga sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, a su abogado o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

RECURSO DE QUEJA

El recurso de queja se encuentra regulado por los artículos 55 a 58 de la Ley Reglamentaria. Es procedente contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, no obstante de que el artículo 55 señalada en su fracción primera que procederá en contra de los actos que impliquen la violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, resulta inoperante por no existir suspensión en el trámite de estas acciones.

A diferencia del recurso de reclamación, en el de queja no existe en el capítulo respectivo disposición expresa en cuanto a su aplicación y procedencia, no obstante, el Pleno de la Corte en la jurisprudencia con el rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DICTADA EN ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL", sostuvo, que de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal, se advierte que las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad tienen ejecución y que ante su incumplimiento la propia Ley Fundamental regula procedimientos para imponer el respeto a la sentencia invalidante; por tanto, todas las disposiciones relativas al cumplimiento de las sentencias que prevé la Ley Reglamentaria son aplicables a dichas acciones, tanto por aplicación directa del citado precepto constitucional como por interpretación del artículo 59 de la indicada ley reglamentaria, que prevé la aplicabilidad de las disposiciones del título II cuando sea conducente. En consecuencia, procede el recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia, consignado en el artículo 55, fracción II, de la mencionada ley, ya que es un punto estructural para el cumplimiento efectivo de la resolución invalidante con efectos generales dictada en tales acciones y para conseguir el respeto pleno a la Constitución Federal. Además, esperar que el control de constitucionalidad se realice a través de nuevas acciones de inconstitucionalidad, juicios electorales, o bien juicios de amparo, significaría reducir tal sentencia a una mera declaración sin eficacia y hacer nugatorio su efecto general, pues su cumplimiento quedaría a merced de las autoridades demandadas, con lo que se burlaría la finalidad del artículo 105 constitucional y la autoridad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁸¹

²⁸¹ Tesis: P./J. 15/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, Marzo de 2004, Novena Época, Instancia Pleno, página 956, No. registro 182,050, CD-ROM 1, IUS 2007.

Cabe mencionar, que el recurso de queja tiene por naturaleza vigilar el cumplimiento de la sentencia a fin de verificar si se incurrió en exceso o defecto en su cumplimiento, y aún cuando la Suprema Corte de Justicia la haya declarado cumplida, no puede declarar su improcedencia, ya que esta obligada a estudiar y substanciar el recurso, de conformidad con la tesis P./J. 16/2004, emitida por el Pleno, que indica:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ACUERDO QUE LA TIENE POR CUMPLIDA ES INSUFICIENTE PARA DECLARAR IMPROCEDENTE EL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DICTADA EN AQUÉLLA. Si en los autos de una acción de inconstitucionalidad de donde deriva el recurso de queja, previsto en el artículo 55, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpuesto por exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia dictada en ese medio de control constitucional, existe acuerdo en el que ésta se tuvo por cumplida, tal situación resulta insuficiente para declarar improcedente el recurso mencionado, porque la materia de éste no consiste en determinar si se cumplió o no con la sentencia, sino si se incurrió o no en exceso o defecto al cumplimentarla.²⁸²

Lo pueden interponer, la parte actora o la que tenga interés legítimo, la parte interesada en el cumplimiento de la sentencia dictada por el Pleno y la entidad o poder afectado por ejecución, sin que esto implique que para la interposición la parte que lo promueva sufra un agravio, pues esto, al no ser requisito para el ejercicio de la acción, tampoco lo es para efectos del citado recurso por persistir el mismo principio, como lo ha establecido la jurisprudencia emitida al siguiente tenor:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DICTADA EN AQUÉLLA, NO ES NECESARIO QUE EL PROMOVENTE RESIENTA AGRAVIO ALGUNO. De conformidad con el criterio jurisprudencial sustentado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que las acciones de inconstitucionalidad son un medio de control constitucional que se promueve con el interés jurídico de preservar la Supremacía Constitucional y, por tanto, no es necesario que el promovente resienta agravio alguno para que sean iniciadas, es indudable que cuando se trata de los recursos derivados de tales acciones, persiste el principio señalado, por lo que para la procedencia del recurso de queja por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, previsto en el artículo 55, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es necesario

²⁸² Tesis: P./J. 16/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XIX, Marzo de 2004, página 913, No. registro 182,052, CD-ROM 1, IUS 2007

que exista contención entre las partes del juicio, ni que la cuestión recurrida les cause algún agravio.²⁸³

Conocerá del recurso de queja el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se interpondrá ante él dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última.

Admitido el recurso se requerirá a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto para que dentro de un plazo de quince días deje sin efectos la norma general, para que rinda un informe y ofrezca pruebas. La falta o deficiencia de este informe establecerá la presunción de ser ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que se le imponga una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

Transcurrido el término señalado en el párrafo anterior y siempre que subsista la materia del recurso, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, turnará el expediente a un Ministro instructor que elaborará el proyecto de resolución respectivo y lo someterá al Tribunal Pleno, que de encontrarlo fundado, determinará en la propia resolución que se aplique en lo conducente los procedimientos previstos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, es decir; si estima que el cumplimiento de la resolución es inexcusable, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento, la Suprema Corte requerirá al responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia, que de no darle cumplimiento, se aplicará el procedimiento señalado en primer término.

La Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento de la resolución, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de sus sentencias.

²⁸³ Tesis: P./J. 17/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, tomo XIX, Marzo de 2004, página 956, No. registro 182,051, CD-ROM IUS 2007.

PROPUESTAS DE MODIFICACIONES Y ADICIONES A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, Y SU LEY REGLAMENTARIA.

Se propone una reforma integral a la fracción II del artículo 105 de la Constitución General de la República y a su Ley Reglamentaria, ya que la vigencia del texto constitucional debe mantenerse bajo mecanismos de participación más accesibles a los mexicanos, no puede limitarse a unos cuantos órganos del Estado, puesto, que esta vía es la única que puede declarar la nulidad de una ley con efectos generales cuando resulte contraria a la Constitución, por eso debe constituirse en instrumento más práctico y eficaz.

I. PROPUESTA DE MODIFICACIONES Y ADICIONES A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL:

PRIMERO.- Los hombres miembros del Estado son la razón de ser de la Constitución, esta fue instaurada por ellos y para ellos. La Constitución establece que la soberanía emana y reside originariamente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, por tanto, debe ser una prerrogativa de los mexicanos la de ser participantes activos en la consolidación del Estado de Derecho, se deben otorgar a ellos los instrumentos necesarios para fortalecer la nación y que las leyes sean para su beneficio; y en congruencia, se les debe facultar para impugnarlas cuando sean contrarias a los principios constitucionales, sin que para ello sea necesario se cause un agravio, por que, si los órganos legislativos y de gobierno no tiene las aptitudes para cumplir y defender la soberanía nacional el pueblo no puede estar limitado, así que se deben otorgar en amplitud a los mexicanos los medios para la defensa de su Constitución, pues si bien, en varios Estados se contempla la facultad de iniciativa popular para crear leyes, por que no, la facultad para impugnarlas mediante un ejercicio colectivo por el cual los ciudadanos de un Estado o del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, puedan promover ante la Suprema Corte la acción de inconstitucionalidad de una ley emitida por el órgano legislativo de la entidad en la cual residen legalmente, sin importar la materia sobre la cual se haya legislado.

Se propone la inclusión del inciso h) a la fracción II del artículo 105 constitucional, para que la acción de inconstitucional pueda ejercitarse:

h)- Mediante la acción colectiva, por un número de ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, equivalente al 2% del padrón electoral del Estado o Distrito Federal, según el lugar de su residencia, contra leyes emitidas por sus propios órganos legislativos.

SEGUNDO.- Es común, que con frecuencia los estudiosos de derecho, investigadores y docentes de universidades, emitan su opinión en artículos de revistas y gacetas, pronunciándose sobre la vida democrática del país y, en especial, analizando los cambios legislativos sufridos con el afán de que los procesos sociales no rebasen las leyes, donde hacen crítica de las deficiencias legislativas cometidas, estos sujetos, que avalados por una institución generalmente gozan de gran conocimiento y prestigio podrían ser un importante instrumento para el orden constitucional, así que, por que no abrir la posibilidad de que aquellas personas con amplio estudio y conocimientos prácticos sean facultadas para que puedan ejercitar este medio de defensa, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos, lo que no implica que se otorgue dicha prerrogativa a cualquier abogado en forma individual, sino, que se faculte por medio de las instituciones especializadas en la investigación y profesionalización en derecho, como instituciones de educación superior, colegios de abogados e institutos de investigación, ya que en forma general, estos sujetos a que hacemos mención se encuentran estrechamente vinculado con estas instituciones como personal docente o como investigadores, de este forma, para el caso de que vislumbren una posible inconstitucionalidad de una norma puedan proponer a la Suprema Corte de Justicia la revisión.

Se propone la incorporación de un inciso i), al multicitado artículo 105 constitucional, para quedar:

i)- Los colegios de abogados, institutos de investigación jurídica, escuelas de educación superior en derecho, legalmente constituidas, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal.

TERCERO.- Se ha considerado que el término de 30 días naturales dentro del cual se debe promover la acción de inconstitucionalidad es muy limitado, y dado que se busca que este procedimiento sea más accesible y más actores sociales lo puedan ejercitar, es indispensable ampliar el término para su ejercicio, debiendo ser el término para interponer la demanda el de 30 días hábiles.

Se propone que la fracción II del artículo 105 amplíe el término para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, quedando en la siguiente forma:

La acción de inconstitucionalidad podrá promoverse dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de publicación de la norma.

CUARTO.- La principal razón del control de la constitucionalidad, es que una ley revestida de inconstitucionalidad deje de existir o de ser posible, nunca lo haga, puesto que de cobrar vigencia atentaría contra el estado de derecho, ya que una norma inconstitucional no tiene razón de ser en un país que pretende vivir en medio de instituciones funcionales y una democracia plena, por esta razón, si bien se propone que el término sea de 30 días hábiles a partir de la publicación de la norma, se debe considerar que esta acción se ejercite *a priori* por las minorías parlamentarias, una vez que estas leyes hayan sido votadas, aprobadas y sancionadas, pues tal vez así se evitaría su vigencia innecesaria.

En este sentido, se propone que el artículo 105 faculte exclusivamente a las minorías parlamentarias a ejercitar la acción de inconstitucionalidad, de la siguiente manera:

Las minorías parlamentarias podrán interponer la acción de inconstitucionalidad una vez que la ley haya sido votada, aprobada y haya quedado sancionada.

QUINTO.- Por principio de congruencia las normas penales y aquellas que afectan la libertad personal, la vida, deportación, destierro, o aquellos que prohíbe el artículo 22 constitucional, no pueden estar limitadas a un término para que por su ejercicio puedan quedar invalidadas, pues es evidente la gravedad de la afectación al interés público, por tanto, para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad en contra las leyes que afecten los derechos antes mencionados no debe atender término alguno pudiendo interponerse en cualquier momento.

Imponer un término para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad no debe ser una regla general, debe ser más accesible a la sociedad, se propone que en caso de que sea interpuesta por ejercicio colectivo y por los organismos protectores de los derechos humanos, queden exentos de término fenetorio.

Por consiguiente se propone la adición del siguiente texto:

La acción de inconstitucionalidad podrá promoverse en cualquier momento, en aquellos casos en que la norma impugnada importe peligro a la vida, a la libertad personal, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución y cuando se ejercite por los sujetos señalados en los incisos g) y h).

En consecuencia, el artículo 105 en su fracción II, quedará 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 inconstitucionalidad que tengan objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse 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 dicho 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) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales, federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;*
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución. Así como los organismos protectores de derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.*
- h) Mediante la acción colectiva, por un número de ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, equivalente al 2% del padrón electoral del Estado o Distrito Federal, según el lugar de su residencia, contra leyes emitidas por sus propios órganos legislativos.***

- i) *Los colegios de abogados, institutos de investigación jurídica, escuelas de educación superior en derecho, legalmente constituidas, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal.*

La acción de inconstitucionalidad podrá promoverse dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de publicación de la norma.

La acción de inconstitucionalidad podrá promoverse en cualquier momento, en aquellos casos en que la norma impugnada importe peligro a la vida, a la libertad personal, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución y cuando se ejercite por los sujetos señalados en los incisos g), h).

Las minorías parlamentarias podrán interponer la acción de inconstitucionalidad, una vez que la ley haya sido votada, aprobada y haya quedado sancionada.

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

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

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

II. PROPUESTA DE MODIFICACIONES Y ADICIONES A LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL:

Como consecuencia de la reforma a la fracción II del artículo 105 constitucional, y en razón de que la acción de inconstitucionalidad será más accesible al sector social, se propone una legislación más explícita que atienda a las características particulares de la acción de inconstitucionalidad para evitar que los preceptos deban aplicarse por analogía, exceptuando los casos en que las disposiciones sean inaplicables y que son innecesarias a este mecanismo de defensa, señalando, dentro de otras cosas, un término prudente para que la Suprema Corte de Justicia pronuncie la resolución en forma más expedita cuando la norma tenga un contenido distinto a la materia electoral, donde sí existe expresamente un término para su resolución.

En consecuencias de estas modificaciones, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política, debe ser reformada y

adicionada en los artículos 60, 62, 63, 64, 68, 70; la creación, del artículo 64bis, y de los capítulos relativos a "DE LAS PARTES" y "DE LA IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO", para quedar en los siguientes términos:

PRIMERO: El artículo 60 debe ser reformado en dos aspectos, en primer lugar, adoptando el término de "*normas generales*", ya que señala expresamente los conceptos de "*ley o tratado internacional*", limitando el concepto, lo cual no hace el texto constitucional ya que refiere a *normas generales*, más aún, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que en algunos casos los reglamentos, pueden reunir las características que revisten una ley y por tanto pueden considerarse *normas generales*; en segundo lugar, la reforma relativa a los plazos para interponer la demandada, en términos de las modificaciones propuestas de la fracción II del artículo 105 constitucional señalándose el siguiente término:

ARTÍCULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de 30 días hábiles siguientes a la fecha de publicación de la norma general en el medio oficial correspondiente.

En aquellos casos en que la norma impugnada importe peligro a la vida, a la libertad personal, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, y cuando se ejercite por los sujetos señalados en los incisos g) y h), la acción de inconstitucionalidad podrá promoverse en cualquier momento.

SEGUNDO.- El artículo 62 debe ser reformado en su párrafo primero, adicionando el supuesto del inciso h) a su texto y debe omitirse su párrafo tercero ya que refiere a las partes en este procedimiento, lo que se regulara a precisión más adelante; el texto del artículo 63 por su estrecha relación, debe ser adicionado en su último párrafo al 62, para quedar de la siguiente forma:

ARTICULO 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d), e), de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos, así como de cada uno de los promoventes en caso del inciso h).

La parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el Presidente de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado en las acciones de inconstitucionalidad en términos del tercer párrafo del artículo 11 de esta ley. (TEXTO ADICIONADO DEL ARTÍCULO 63)

TERCERO: El Capítulo II debe ser modificado, se debe crear un nuevo título relativo a "DE LAS PARTES", ya que el capítulo respectivo no las señala, las cuales serán precisadas en su artículo 63 con el siguiente texto:

ARTÍCULO 63. Tendrán el carácter de parte en las acciones de inconstitucionalidad:

- I. Como actor, cualquiera de los sujetos señalados en los incisos a) al i) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que promueva la acción;**
- II. Como demandada, el órgano legislativo como cuerpo colegiado que hubiere emitido la norma que se impugna de inconstitucional, y el ejecutivo ya sea local o federal que haya publicado la norma;**
- III. El C. Procurador General de la República, cuando la acción de inconstitucionalidad no haya sido promovida por él.**

CUARTO: La Ley Reglamentaria señala que las causales de improcedencia establecidas para las controversias constitucionales pueden aplicarse a las acciones de inconstitucionalidad, pero no se trata de hipótesis explícitas, sino que deben adecuarse, ya que en el primero de los procedimientos mencionados refiere a casos y sujetos distintos de los que acontecen en las acción de inconstitucionalidad, por tal razón, el Capítulo III debe ser modificado creando el relativo a "DE LA IMPROCEDENCIA Y DEL SOBRESEIMIENTO", que en su artículo 64 señalará:

ARTÍCULO 64. Las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes:

- I. Contra normas generales que sean materia de una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolver, siempre y cuando se trate de las mismas partes, normas generales o conceptos de invalidez.**

- II. **Contra normas generales 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.**
- III. **Cuando hayan cesado los efectos de la norma general materia de la acción de inconstitucionalidad.**
- IV. **Cuando la demanda se presente fuera del plazo de 30 días, señalado en el artículo 60.**
- V. **De los casos en los que la improcedencia resulte de la aplicación de alguna disposición de la ley.**

QUINTO.- Por lo que respecta al sobreseimiento debe crearse un artículo 64BIS, que en lo conducente señalará:

ARTÍCULO 64BIS. El sobreseimiento procederá en los siguientes casos:

- I. **Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;**
- II. **Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma impugnada.**

SEXTO: El Capítulo "DEL PROCEDIMIENTO" pasa al Capítulo IV, el texto del artículo 64, que trata del procedimiento, pasa al artículo 65, y el texto del 65 debe desaparecer ya que remite al capítulo de controversias constitucionales en forma supletoria, y al haberse reglamentado la improcedencia y el sobreseimiento resulta un texto innecesario, quedando en su orden original los subsecuentes artículos.

SÉPTIMO: Se propone reformar el párrafo tercero del artículo 68, que señale un término prudente para que la Suprema Corte emita su resolución en forma más expedita, tratándose de normas de contenido sustancial distinto a la materia electoral, ante la ausencia de esta reglamentación, así que en lo conducente señalara:

Agotado el procedimiento, dentro de los quince días siguientes, el Ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado, debiéndose dictar el fallo correspondiente a más tardar dentro de los treinta días posteriores a que el proyecto sea propuesto al Pleno.

OCTAVO: La ley reglamentaria señala en forma explícita los casos en los que procede el recurso de reclamación, pero no hace lo mismo en relación al de queja, por esta razón se propone la adición de un párrafo tercero al artículo 70, que señale:

El recurso de queja procederá en contra de la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, y debe interponerse en los términos que dispone la fracción II del artículo 56.

El Capítulo III, "DE LAS SENTENCIAS", pasa a ser Capítulo V.

Con las propuestas que se expusieron se busca como objetivos principales:

- 1.-** Que este medio de defensa tenga mayor eficacia y se convierta en el mecanismo de defensa de la constitucionalidad de las leyes más importante en nuestro país.
- 2.-** Que dicho medio de control sea más accesible a diversos actores para buscar que su ejercicio tenga mayor impacto social y cultural, y todos los ciudadanos sean artífices de la salvaguarda constitucional.
- 3.-** Que el procedimiento sea más explícito a los actores sociales, y se tenga a la mano mecanismos más eficientes que garanticen la efectividad de las resoluciones de la Corte con mayor expeditéz.

CONCLUSIONES

1. La construcción del Estado de Derecho es una ardua tarea que consiste en que la actividad estatal se sujete a los principios constitucionales y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca. Su principal objeto es el funcionamiento responsable y controlado de los órganos de poder, que el ejercicio de la autoridad se ajuste a las disposiciones vigentes y a la observancia de los derechos individuales, sociales y políticos contenidos en la Constitución.
2. El control de la constitucionalidad es una función que le compete al Estado, que consiste en invalidar los actos de entes públicos que contravengan la Constitución, a fin de mantener vigente su texto y salvaguardar la Supremacía Constitucional; esta función, es indispensable en un país que pretende vivir en medio de instituciones funcionales y una democracia plena, ya que gran proporción de la estabilidad depende de la legalidad de las normas jurídicas expedidas, por lo tanto, toda autoridad debe cumplir y hacer cumplir la Constitución.
3. El proceso histórico por el cual se han instaurado los medios de control constitucional ha sido lento, nuestro país sufrió un rezago por que no existía medio alguno por el cual una ley inconstitucional dejará de surtir efectos en forma general, sino, lo único que se podía lograr era su inaplicación con los efectos relativos de una sentencia de amparo, siendo el juicio de amparo el medio de defensa de la Constitución más efectivo durante muchos años, pero del que sólo se podían valer los individuos cuando sufrían un agravio directo en sus derechos, ya que su principal objeto de defensa son las garantías individuales.
4. Con la reforma judicial de diciembre de 1994 se realizaron importantes cambios al Poder Judicial; transformaron la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se le otorgaron diversas atribuciones y competencias más exclusivas, como tribunal de casación, como tribunal de apelación y, la más importante, la jurisdicción constitucional, que lo consolidó en un Tribunal Constitucional al facultarse para conocer del control abstracto de la constitucionalidad de las leyes con la inclusión de la acción de inconstitucionalidad, aunado a otras atribuciones como son las controversias constitucionales y la revisión de los juicios de amparo promovidos por inconstitucionalidad de una ley o que necesiten de la interpretación directa de un precepto constitucional, constituyéndose como el máximo órgano garante e interprete de la Constitución.

5. Los únicos medios de defensa por los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales son las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, a diferencia que en el primero de los casos, no se tiene que sufrir agravio o afectación en derecho alguno, ya que una norma se sujeta a revisión únicamente por la posible contradicción con la Constitución sin que medie una controversia previa, y en el segundo de los casos, sí deriva de una controversia suscitada por la invasión de soberanía y/o competencias de distintos órganos de Estado, de la Federación y entidades federativas.
6. Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos de única instancia, tendientes a invalidar leyes y tratados internacionales que atenten contra la Constitución Política, mediante esta vía los sujetos legitimados promueven acción ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que estudie si existe contradicción de la norma cuestionada con la Constitución, siendo este el único medio de control de la constitucionalidad que tiene por objeto la defensa de todo el pacto federal, es decir, busca la salvaguarda de la Constitución en sus dos apartados, la parte dogmática y orgánica, ya que no existe disposición alguna que la limite, a diferencia del juicio de amparo que únicamente defiende la primera, y de la controversia constitucional, que salvaguarda la orgánica y en excepción la dogmática.
7. Mediante la acción de inconstitucionalidad se puede anular cualquier norma con carácter general, entendiéndose como tales, aquellas cuya emisión derive de un acto legislativo formal, que crea normas generales, abstractas e impersonales, refiriendo un número indeterminado e indeterminable de casos y dirigido a una pluralidad de personas indeterminadas, por lo que aquellas que no fueron emitidas de un proceso legislativo formal escapan del control abstracto.
8. Los entes legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad son, las minorías parlamentarias representadas por un 33% de sus integrantes, el C. Procurador General de la República, los partidos políticos por medio de sus dirigencias, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los organismos protectores de los derechos humanos en las entidades federativas y Distrito Federal, pero estos sujetos están limitados ya que no todos pueden impugnar cualquier ley, sino, que es en función del carácter del órgano que emitió la norma y/o de su contenido material, siendo el C. Procurador General de la República, el único ente legitimado para ejercitar la acción de inconstitucionalidad contra cualquier tipo de normas generales, ya sean leyes federales, locales o tratados internacionales.
9. No obstante que se ha ampliado el catálogo de sujetos legitimados para promover las acciones de inconstitucionalidad, es necesario que más actores

políticos y la sociedad misma, sean facultados para el ejercicio de este medio de defensa de la Constitución, ya que, lo que finalmente se busca es evitar que subsistan normas que contravengan los principios constitucionales, las que no tienen justificación alguna para existir, por lo que es necesario buscar los mecanismos adecuados para que este medio de defensa se ponga al alcance de la sociedad, pues debemos tener presente que la soberanía reside originariamente en el pueblo, por ello, éste debe defenderla ante violaciones a su mandato supremo, su Constitución. .

10. La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional denota una carencia de técnica legislativa cuya aplicación practica resulta deficiente, ya que el Título III, relativo a las acciones de inconstitucionalidad, es escueto y ante la omisión de disposiciones expresas debe aplicarse el Título II, relativo a las Controversias Constitucionales, y en muchos casos la ley remite al Título II excluyendo hipótesis que son propias de las acciones de inconstitucionalidad y, por tanto, resultan inaplicables, además que se vuelve obligado aplicar las disposiciones por analogía ante la ausencia de reglas concretas, por ende, debe regularse con mayor precisión el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad ajustándose a las implicaciones propias, puesto que los procedimientos que regula la ley y que comparten disposiciones, son de distinta naturaleza.
11. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es necesario que la norma general sea publicada, ya que el computo para su ejercicio se realiza a partir del día siguiente de su publicación, sin importar, su entrada en vigor, cualquier acto de aplicación, o que los sujetos legitimados se hayan hecho sabedores con motivo de que asuman su encargo en forma posterior, pues ante estas situaciones estarían imposibilitados para ejercerla si ya es extemporánea, pues son circunstancias que la ley no contempla.
12. Las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral son tramitadas con un procedimiento excepcional al de las normas generales en materia diversa; los términos son más breves: para aclarar la demanda se reduce de cinco a tres días; para rendir el informe de quince a seis; los alegatos de cinco a dos; siendo en todos los plazos días naturales sin importar que el del vencimiento sea inhábil, además, en ésta materia se faculta al Ministro instructor para solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero lo más relevante es que se señala término para proponer el proyecto de sentencia y emitir el fallo, lo que debe hacerse extensivo a las normas de distinta materia pues en ellas no existe término para resolver.
13. La Suprema Corte de Justicia de la Nación al dictar sentencia en las acciones de inconstitucionalidad tiene la obligación de suplir los errores que advierta

en los preceptos invocados y en los conceptos de invalidez planteados, ya sea por un error de estilo o una imperfección de fondo, de modo que no tiene limitante y puede declarar la inconstitucionalidad de una norma, incluso, en un precepto constitucional que no haya sido invocado por el promovente, lo que no implica que al dictar una sentencia desestimatoria una norma ya no pueda ser estudiada, ya que la acción podría ser planteada en contravención de un precepto constitucional que no haya sido invocado, y además, que no haya sido analizado por la Corte al momento de emitir su resolución.

14. En materia electoral no opera la suplencia ante la ausencia de conceptos de invalidez, la sentencia no puede declarar nula una ley basada en un precepto que no fue invocado, sin embargo, la suplencia opera en los errores de los planteamientos en el sentido de que bastará con que el promovente indique el precepto constitucional que a su juicio considere vulnerado o, en su caso, las referencias necesarias para la Suprema Corte ubique la norma que aduce como infringida, para que se satisfaga la exigencia legal y el tribunal se aboque a su estudio.
15. Las sentencias que se dicten en las acciones de inconstitucionalidad son irrecurribles e inatacables, pueden declarar nula una ley o tratado con efectos generales, siempre y cuando la sentencia que la declare inconstitucional sea aprobada por cuando menos los votos de ocho Ministros, y en caso contrario, la acción será desestimada, lo que no implica que dicha norma sea constitucional e inatacable, ya que esta sentencia no tiene efectos absolutos, pues, es dable, que sí dicha norma causa perjuicio sobre los derechos de un individuo, éste podría solicitar por la vía del amparo la protección de la justicia federal, y el tribunal estaría en posibilidad de concederlo basado además, en los argumentos expuestos de la acción desestimada, ya que puede ser considerada inconstitucional, pero, por no alcanzar la mayoría calificada no puede anularse en forma general, pero sí puede inaplicarse con efectos relativos.
16. La acción de inconstitucionalidad es un instrumento que vino a revolucionar el sistema de control de la constitucionalidad en nuestro país, y no obstante que ha tenido una efectiva aplicación en los últimos años, es necesario crear mecanismos más adecuados para que cumpla su cometido en una forma más eficaz, y así, con el juicio de amparo, sean los medios de defensa más importantes al alcance de la sociedad que invaliden leyes contrarias al texto de la Ley Fundamental.
17. La Suprema Corte de justicia de la Nación ha realizado una importantísima labor para la consolidación de una nación democratizada, ha sido el poder que a lo largo de la historia con mayor regularidad ha trabajado y, es importante destacar, que cada día realiza un trabajo menos politizado,

apegado a sus fines institucionales, que lo ha diferenciado de los otros poderes abanderados por el partidismo.

18. Así como se ha resaltado el efectivo trabajo que ha realizado la Suprema Corte de Justicia, cabe señalar, que la misma ha hecho pronunciamientos un tanto cuestionados, que tienden a monopolizar la jurisdicción constitucional y ensalzar su labor como órgano de control sobre el legislativo, en este contexto, se ha atribuido un carácter de Tribunal Constitucional que no es propio de la concepción originaria de estos órganos, pues estos se encuentran fuera del apartado jurisdiccional, como autónomo e independiente del Poder Judicial, más no así en su cúspide, por tanto, cabe la cuestionante de sí en realidad nuestra corte realiza un control político de la constitucionalidad o más bien como jurisdiccional del Poder Judicial con supremacía frente al Legislativo y Ejecutivo en contravención con el principio de división de poderes; es importante que asuma el papel que en realidad le corresponde y le es atribuido, así como se considere la posibilidad de crear un verdadero Tribunal Constitucional fuera del apartado judicial, de acuerdo a la usanza europea, que no cuestione principio constitucional alguno.
19. La doctrina jurisprudencial ha negado en el sistema jurídico mexicano la existencia del sistema difuso, por el que todos los jueces ordinarios pueden inaplicar una ley cuando consideren que es contraria a la Constitución, sin embargo, el artículo 133 constitucional obliga a los juzgadores de los Estados a preferir a la Constitución Federal sobre la Constitución local y sus leyes, pero nuestra Corte al negar la existencia del sistema difuso no ha emitido un criterio en cuanto a los alcances que el mandato del artículo 133 tiene, por tanto, no es claro hasta que punto puede el juez ordinario inaplicar una ley, la Corte ha hecho notar que la constitucionalidad de las leyes es propia de los Tribunales Federales, pero habrá sido la intención del Constituyente al implementar el texto expreso del citado 133, o ha sido la interpretación de la Suprema Corte con el afán de enfatizar su labor y abusando de su facultad de interprete de la Constitución, para obtener el monopolio de la jurisdicción constitucional.
20. La doctrina docente ha caracterizado a nuestro sistema de control constitucional como un sistema mixto, característico de los países de América Latina que en su origen adoptaron el sistema difuso, pero ante la jurisprudencia de Suprema Corte que niega la cabida del sistema difuso, y con la reforma de 1994 que otorga a la Corte las facultades de un Tribunal Constitucional para conocer en exclusiva de la inconstitucionalidad de una ley y hacer una declaración con efectos generales, nuestro sistema es más bien calificado como un sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes.

21. Es una ardua e incesante labor la que tenemos todos los mexicanos para forjar una nación con instituciones funcionales y una democracia plena, no olvidemos que la soberanía emana y reside originariamente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, en consecuencia, el pueblo debe hacer que sus representantes los escuchen y sean participantes activos para que se les otorguen los instrumentos necesarios para fortalecer la nación, que las leyes sean para nosotros y en nuestro beneficio, y por tanto, también se nos debe otorgar el poder de impugnarlas, por que, si los órganos legislativos y de gobierno no tiene las aptitudes para defender nuestra soberanía, no podemos estar limitados, así que hagamos uso de ella defendiendo nuestra Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

- ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Estructura del Estado*, Porrúa, México, 4ª edición, 2003.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Historia constitucional de México*, Trillas, México, 1990.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *La Facultad Investigadora en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Porrúa, México, 2001.
- BALTASAR ROBLES, Germán Eduardo, *Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, Ángel Editor, México.
- BISCARRETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 16ª edición, México, 2003.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, Porrúa, 40ª edición, México, 2004.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El Constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, XLVII Asamblea Legislativa, *Derecho del pueblo mexicano a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados/Porrúa, México, 1994.
- CAPPELETTI, Mauro, *La justicia constitucional* (Estudios de derecho comparado), UNAM/ Facultad de Derecho, México, 1987.
- CARBONELL, Miguel, *Constituciones históricas de México*, Porrúa, UNAM, México 2004.
- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, Porrúa, 7ª edición, México, 1999.
- CASTRO, Juventino V., *Lecciones de garantías y amparo*, Porrúa, México, 1974.
- CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, Porrúa, 5ª edición, México, 2004.

COSSÍO VILLEGAS, José, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, Editorial Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2002.

COSSÍO VILLEGAS, José, *Similitudes y diferencias entre controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad*, en la Defensa de la Constitución, (Recopilación), Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 1997.

COVIAN ANDRADE, Miguel, *El control de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado*, Centro de Ingeniería Política y Constitucional, A. C., México, 2001.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Defensa jurídica de la Constitución en México (Derecho Procesal Constitucional)*, Educación Comurah, A. C., 3ª edición, México, 2004.

DIEZ QUINTANA, Juan Antonio, *Medios de impugnación constitucionales respecto a la violación de los derechos humanos*, PAC, S.A. de C.V., México, 2001.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, "De la iniciativa de Reforma Constitucional del 5 de diciembre de 1994".

FAVOREOU, Louis, *Los tribunales constitucionales*, trad. Vicente Villacampa, Editorial Ariel, Barcelona, 1994.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, Cuadernos constitucionales México-Centro América, Universidad Nacional Autónoma de México/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1994.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, Porrúa, México, 2005.

FIX ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, 2ª edición, México, 2001.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM/Porrúa, México, 1985.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Manual de revistas de occidente, Madrid, 1984.

GARCÍA MAYNEZ, Gabriel, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1994.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2003.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Estudio Introductorio en Breve reseña histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *La justicia federal al final del milenio*, colección "Reforma Judicial", núm.2, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

HIDALGA, Luis de la, *Historia del derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 2002.

HUERTA PSHÍAS, Elias, *La justicia electoral y el caso Tabasco*, Editorial Nivi, México, 2001.

JELLINEK, George, *Teoría general del Estado*. Trad. Enrique Figueroa Alfonso. Editorial Pedagógica Iberoamericana, México, 1997.

KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2003.

MARGADANT, Guillermo F., *Panorama de la historia universal del derecho*, Porrúa, 2ª edición, México, 1988.

MENA ADAME, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*, Porrúa, México, 2003.

RABASA, Emilio, *Historia de las constituciones mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

REYES REYES, Pablo Enrique, *La acción de inconstitucionalidad*, Oxford, México, 2000.

SÁNCHEZ CORDERO, Olga, *La controversia constitucional, Elemento Técnico de una nueva relación entre poderes*, publicado en *Cauce*, expresión de los estudiantes de la Facultad de Derecho, UNAM, año I, número 3, julio-septiembre, México, 2002.

SCHMILL, Ulises, "Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal" en *La defensa de la Constitución*. (Recopilación), Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 1997.

SCHMITT, Carl, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.

SERRÁ ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, Porrúa, México, 1990.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El Federalismo*, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Supremacía Constitucional*, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La defensa de la Constitución*, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª edición, México, 2004.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª edición, México, 2004.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Suprema Corte de Justicia sus leyes y sus hombres*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1985.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Poder Judicial de la Federación, 2ª edición, México, 2003.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, 22a edición, México, 1999.

TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

VALADÉZ, Diego, *Problemas constitucionales del estado de derecho*, UNAM, México, 2002.

VALLARTA PLATA, José Guillermo, *Introducción al estudio del derecho constitucional comparado*, Porrúa, México, 1998.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

LEY GENERAL DE SISTEMAS DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

INTERNET

www.scjn.gob.mx

http://es.wikipedia.org/wiki/constitución_de_los_Estados_Unidos_de_América.

<http://constitución.rediris.es/principal/austria.htm>

A N E X O

**LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE
LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

*Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.*

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

D E C R E T O

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Título I Disposiciones Generales

ARTICULO 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

ARTICULO 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

ARTICULO 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

- I.** Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;
- II.** Se contarán sólo los días hábiles, y
- III.** No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ARTICULO 4o. Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telegráfica.

Las notificaciones al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se entenderán con el secretario de estado o jefe de departamento administrativo a quienes corresponda el asunto, o con el Consejero Jurídico del Gobierno, considerando las competencias establecidas en la ley.

Las partes podrán designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado.

ARTICULO 5o. Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

ARTICULO 6o. Las notificaciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente al en que hubieren quedado legalmente hechas.

Las notificaciones que no fueren hechas en la forma establecida en este Título serán nulas. Declarada la nulidad se impondrá multa de uno a diez días al responsable, quien en caso de reincidencia será destituido de su cargo.

ARTICULO 7o. 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.

ARTICULO 8o. Cuando 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 u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

ARTICULO 9o. Las multas previstas en esta ley se impondrán a razón de días de salario, sirviendo como base para calcularlas el mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de realizarse la conducta sancionada.

Título II

De las Controversias Constitucionales

Capítulo I

De las partes

ARTICULO 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

- I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
- II.** Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
- III.** Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República.

ARTICULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. 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.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

Capítulo II De los incidentes

Sección I De los incidentes en general

ARTICULO 12. Son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva.

ARTICULO 13. Los incidentes de especial pronunciamiento podrán promoverse por las partes ante el ministro instructor antes de que se dicte sentencia.

Tratándose del incidente de reposición de autos, el ministro instructor ordenará certificar la existencia anterior y la falta posterior del expediente, quedando facultado para llevar a cabo aquellas investigaciones que no sean contrarias a derecho.

Los incidentes se sustanciarán en una audiencia en la que el ministro instructor recibirá las pruebas y los alegatos de las partes y dictará la resolución que corresponda.

Sección II De la suspensión

ARTICULO 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

ARTICULO 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

ARTICULO 16. La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

ARTICULO 17. Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.

Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

ARTICULO 18. Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

Capítulo III De la improcedencia y del sobreseimiento

ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

- I.** Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II.** Contra normas generales o actos en materia electoral;

- III.** Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
- IV.** Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- V.** Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
- VI.** Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
- VII.** Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y
- VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

ARTICULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

- I.** Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

Fe de erratas a la fracción DOF 19-05-1995

- II.** Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- III.** Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y
- IV.** Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.

Capítulo IV **De la demanda y su contestación**

ARTICULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

- I.** Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
- II.** Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y
- III.** Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

ARTICULO 22. El escrito de demanda deberá señalar:

- I.** La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;
- II.** La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;
- III.** Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;
- IV.** La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;
- V.** Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;
- VI.** La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y
- VII.** Los conceptos de invalidez.

ARTICULO 23. El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

- I.** La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, y
- II.** Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.

Capítulo V **De la instrucción**

ARTICULO 24. Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.

ARTICULO 25. El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

ARTICULO 26. Admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales.

ARTICULO 27. El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.

ARTICULO 28. Si los escritos de demanda, contestación, reconvencción o ampliación fueren oscuros o irregulares, el ministro instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días.

De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del ministro instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

ARTICULO 29. Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.

ARTICULO 30. La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvencción dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda.

ARTICULO 31. Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

ARTICULO 32. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

Las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia. En ningún caso se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

Al promoverse la prueba pericial, el ministro instructor designará al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la diligencia. Cada una de las partes podrá designar también un perito para que se asocie al nombrado por el ministro instructor o rinda su dictamen por separado. Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el ministro instructor deberá excusarse de conocer cuando en él ocurra alguno de los impedimentos a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

ARTICULO 33. A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, todas las autoridades tienen obligación de expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten y, en caso contrario, pedirán al ministro instructor que requiera a los omisos. Si a pesar del requerimiento no se expidieren las copias o documentos, el ministro instructor, a petición de parte, hará uso de los medios de apremio y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.

ARTICULO 34. Las audiencias se celebrarán con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales. Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito de las partes.

ARTICULO 35. En todo tiempo, el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, el propio ministro podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

ARTICULO 36. Una vez concluida la audiencia, el ministro instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

ARTICULO 37. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes podrá, mediante acuerdos generales, acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto se resuelva una controversia constitucional siempre que las normas impugnadas en unos y otra fueren las mismas. En este supuesto, no correrá el término de caducidad previsto en el artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo.

ARTICULO 38. No procederá la acumulación de controversias, pero cuando exista conexidad entre dos o más de ellas y su estado procesal lo permita, podrá acordarse que se resuelvan en la misma sesión.

Capítulo VI De las sentencias

ARTICULO 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

ARTICULO 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

- I.** La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II.** Los preceptos que la fundamenten;
- III.** Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
- V.** Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- VI.** En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

ARTICULO 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia

declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

ARTICULO 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho 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 éstos federales o locales.

ARTICULO 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el **Diario Oficial de la Federación** y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

Capítulo VII De la ejecución de sentencias.

ARTICULO 46. Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquélla ha quedado debidamente cumplida.

Una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que ésta se hubiere producido, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 47. Cuando cualquiera autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en el plazo de quince días deje sin efectos el acto que se le reclame, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda.

Si en los casos previstos anteriormente, las autoridades no dejan sin efectos los actos de que se trate, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al Ministro Ponente para que a la vista de los alegatos, si los hubiere, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva a esta cuestión. Si el Pleno declara que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, mandará que se cumpla con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 48. Lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá sin perjuicio de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias.

ARTICULO 49. Cuando en términos de los artículos 46 y 47, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciera una consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado, los jueces de distrito se limitarán a sancionar los hechos materia de la consignación en los términos que prevea la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad.

Si de la consignación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o durante la secuela del proceso penal, se presume la posible comisión de un delito distinto a aquel que fue materia de la propia consignación, se procederá en los términos dispuestos en la parte final del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo que sobre el particular establezcan los ordenamientos de la materia.

ARTICULO 50. No podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

Capítulo VIII De los recursos

Sección I De la reclamación

ARTICULO 51. El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:

- I.** Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones;
- II.** Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva;

- III.** Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12;
- IV.** Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión;
- V.** Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas;
- VI.** Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y
- VII.** En los demás casos que señale esta ley.

ARTICULO 52. El recurso de reclamación deberá interponerse en un plazo de cinco días y en él deberán expresarse agravios y acompañarse pruebas.

ARTICULO 53. El recurso de reclamación se promoverá ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido este último plazo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará los autos a un ministro distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al Tribunal Pleno.

ARTICULO 54. Cuando el recurso de reclamación se interponga sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, a su abogado o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

Sección II De la queja

ARTICULO 55. El recurso de queja es procedente:

- I.** Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, y
- II.** Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

ARTICULO 56. El recurso de queja se interpondrá:

- I.** En los casos de la fracción I del artículo 55, ante el ministro instructor hasta en tanto se falle la controversia en lo principal, y
- II.** Tratándose de la fracción II del propio artículo 55, ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado

cumplimiento a la sentencia, o al en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última.

ARTICULO 57. Admitido el recurso se requerirá a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto para que dentro de un plazo de quince días deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al recurso o, para que rinda un informe y ofrezca pruebas. La falta o deficiencia de este informe establecerá la presunción de ser ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que se le imponga una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

Transcurrido el término señalado en el párrafo anterior y siempre que subsista la materia del recurso, en el supuesto de la fracción I del artículo precedente, el ministro instructor fijará fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen por escrito los alegatos; para el caso de la fracción II, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, turnará el expediente a un ministro instructor para los mismos efectos.

ARTICULO 58. El ministro instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo y lo someterá al Tribunal Pleno, quien de encontrarlo fundado, sin perjuicio de proveer lo necesario para el cumplimiento debido de la suspensión o para la ejecución de que se trate, determine en la propia resolución lo siguiente:

- I.** Si se trata del supuesto previsto en la fracción I del artículo 55, que la autoridad responsable sea sancionada en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace a la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que incurra, y
- II.** En el caso a que se refiere la fracción II del artículo 55, que se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Título III De las Acciones de inconstitucionalidad

Capítulo I Disposiciones generales

ARTICULO 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles. *Párrafo adicionado DOF 22-11-1996*

ARTICULO 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

- I.** Los nombres y firmas de los promoventes;
- II.** Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;
- III.** La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
- IV.** Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y
- V.** Los conceptos de invalidez.

ARTICULO 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

La parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento. *Párrafo adicionado DOF 22-11-1996*

ARTICULO 63. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado en las acciones de inconstitucionalidad en términos del tercer párrafo del artículo 11 de esta ley.

Capítulo II Del Procedimiento

ARTICULO 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho

ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada. *Párrafo adicionado DOF 22-11-1996*

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

ARTICULO 65.- En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. *Párrafo reformado DOF 22-11-1996*

La causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

ARTICULO 66. Salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiere ejercitado la acción, el ministro instructor le dará vista con el escrito y con los informes a que se refiere el artículo anterior, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda.

ARTICULO 67. Después de presentados los informes previstos en el artículo 64 o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

Cuando la acción intentada se refiera a leyes electorales, el plazo señalado en el párrafo anterior será de dos días. *Párrafo adicionado DOF 22-11-1996*

ARTICULO 68. Hasta antes de dictarse sentencia, el ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto.

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Párrafo adicionado DOF 22-11-1996*

Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto. *Párrafo adicionado DOF 22-11-1996*

ARTICULO 69. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad siempre que en ellas se impugne la misma norma.

Cuando exista conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, se estará a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de esta ley.

ARTICULO 70. El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.

En materia electoral el plazo para interponer el recurso de reclamación a que se refiere el párrafo anterior será de tres días y el Pleno de la Suprema Corte lo resolverá de plano, dentro de los tres días siguientes a su interposición. *Párrafo adicionado DOF 22-11-1996*

Capítulo III De las sentencias

ARTICULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial. *Párrafo adicionado DOF 22-11-1996*

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

ARTICULO 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor 30 días después de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDO.- Las controversias constitucionales y ordinarias pendientes de resolución a la entrada en vigor del presente decreto, se tramitarán y resolverán en los términos establecidos en las disposiciones aplicables al momento en que se iniciaron.

TERCERO.- Se derogan los párrafos segundo a cuarto, inclusive, del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a esta ley.

CUARTO.- En tanto entra en vigor el presente decreto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictará los acuerdos generales necesarios para la debida aplicación de esta ley.

México, D.F., a 24 de abril de 1995.- Sen. **Martha Lara Alatorre**, Presidenta.- Dip. **Anselmo García Cruz**, Presidente.- Sen. **Juan Fernando Palomino Topete**, Secretario.- Dip. **Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco.- **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Esteban Moctezuma Barragán**.- Rúbrica.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE DECRETOS DE REFORMA

FE de erratas a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de mayo de 1995.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1995

En la página 5, Primera Sección, segunda columna, renglón 16 (**artículo 20, fracción I**), dice:

I.- Cuanto la parte actora se desista...
Debe decir:

I.- Cuando la parte actora se desista..

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial

de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996

ARTICULO SEGUNDO.- SE REFORMA el primer párrafo del artículo 65. SE ADICIONAN un párrafo segundo al artículo 60; un tercer párrafo al artículo 62; un segundo párrafo al artículo 64, recorriéndose con su mismo texto el actual segundo párrafo para quedar como tercero; un segundo párrafo al artículo 67; un segundo y un cuarto párrafos al artículo 68, recorriéndose con su mismo texto el actual párrafo segundo para quedar como tercero; un segundo párrafo al artículo 70; y un segundo párrafo al artículo 71; todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

TRANSITORIOS

Primero.- Las reformas a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a que se refiere el artículo SEGUNDO del presente Decreto, entrarán en vigor el día de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Segundo.- En cumplimiento del segundo párrafo del artículo SEGUNDO transitorio del Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el día 22 de agosto de 1996, el plazo para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad en contra de las legislaciones electorales federal y locales, que se expidan antes del 1o. de abril de 1997, será de quince días naturales y serán resueltas de plano y en definitiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin sujetarse al procedimiento o plazos señalados en los artículos 64 al 70 de la ley que se reforma por el presente Decreto, en un plazo no mayor de quince días hábiles a partir de la presentación del escrito respectivo.

ARTICULOS TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION; DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL; DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL; Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA ELECTORAL.

PRIMERO.- Las reformas a que se refiere el presente Decreto entrarán en vigor el día de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, con las particularidades que se establecen en las disposiciones transitorias de cada uno de los artículos de este Decreto.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

TERCERO.- El seis de julio de 1997 se elegirán, para el Distrito Federal, exclusivamente el Jefe de Gobierno y los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Se derogan todos los artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal referidos a la elección de los Consejeros Ciudadanos.

Las normas que regulan las funciones sustantivas de los actuales Consejeros Ciudadanos establecidas en los ordenamientos vigentes, seguirán aplicándose hasta la terminación del periodo para el que fueron electos.

Con base en el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa expedirá las disposiciones relativas a la participación ciudadana en el Distrito Federal.

CUARTO.- Se autoriza al titular del Poder Ejecutivo Federal para que por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se realicen las transferencias presupuestales necesarias, a efecto de que las autoridades correspondientes puedan cumplir con las obligaciones y llevar a cabo las nuevas actividades que las presentes reformas y adiciones les imponen.

QUINTO.- Los criterios de jurisprudencia sostenidos por la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, según corresponda, continuarán siendo aplicables en tanto no se opongan a las reformas establecidas en los artículos SEGUNDO, TERCERO y CUARTO del presente Decreto.

Para que los criterios de jurisprudencia a que se refiere el párrafo anterior resulten obligatorios, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales.

México, D.F., a 19 de noviembre de 1996.- Dip. **Heriberto M. Galindo Quiñones**, Presidente.- Sen. **Angel Sergio Guerrero Mier**, Presidente.- Dip. **Josué Valdés Mondragón**, Secretario.- Sen. **Jorge Gpe. López Tijerina**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diecinueve días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y seis.- **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Emilio Chuayffet Chemor**.- Rúbrica