

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

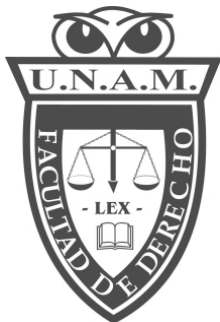
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

“LA SUSPENSION EN LA ACCION
DE
INCONSTITUCIONALIDAD”

TESIS PROFESIONAL
PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
RAFAEL RODRIGUEZ RAMIREZ



ASESOR
LIC. IGNACIO MEJIA GUIZAR

México, D.F.

2011



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.

Agradecimientos

Le agradezco a mi padre por sus sabios consejos, de igual forma le agradezco a mi madre por desvelarse junto conmigo y por último le agradezco a mi hermana, por su apoyo incondicional a lo largo de mi vida, gracias al apoyo de mi familia porque sin ellos y mis ganas de querer superarme no hubiera escrito esta tesis.

Le agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por darme la oportunidad de formar parte de esta gran casa de estudios, nunca terminare de darle las gracias a esta mi segunda casa que me acompañó durante muchos años y seguirá en mi corazón por el resto de mi vida.

A la Facultad de Derecho le agradezco por permitirme adquirir conocimiento de sus inigualables profesores, consultar sus libros y sus aulas, así como muchas experiencias que no serán olvidadas, le agradezco de igual forma por darme la oportunidad de poder obtener un título que será mi herramienta para mi vida profesional.

Por último le agradezco a mi asesor de tesis por ayudarme de forma generosa en realizarla, a mis amigos por su apoyo no solo en lo académico sino también en lo personal les doy las gracias; y para terminar me agradezco a mí mismo por no dar un paso atrás y demostrarme que en verdad era muy difícil este camino pero jamás imposible.

La Suspensión en la Acción de Inconstitucionalidad

INTRODUCCIÓN

	Pag.
I. Supremacía constitucional y sistemas de control constitucional.....	1.
1.2. Supremacía y defensa de la Constitución.....	5.
1.3. Defensa y control constitucional.....	12.
1.3.1. El Concepto moderno de defensa de la Constitución.....	14.
1.4. Sistema de control de la constitucionalidad.....	16.
1.4.1. Sistema de control constitucional en atención al órgano que lo ejerce.....	17.
1.4.2. Sistema de control judicial de la constitucionalidad: difusa y concentrado.....	20.
1.5. Sistemas de defensa y control constitucional en México.....	27.
1.5.1. Principales instrumentos de defensa y control.....	28.
1.6. Tribunales constitucionales.....	39.
1.6.1. La SCJN como Tribunal Constitucional.....	44.
1.6.2. Tribunales locales constitucionales.....	50.
II. La suspensión en los medios de control constitucional.....	60.
2.2. La oficiosidad y la petición en la suspensión.....	66.
2.2.1. Órganos jurisdiccionales.....	81.
2.2.2. El incidente de suspensión frente a procedimientos técnicos.....	84.
2.3. La improcedencia de la suspensión.....	87.
2.4. La suspensión de procedimientos en los que aun no se dicta sentencia definitiva....	88.
III. La acción de inconstitucionalidad.....	94.
3.2. Naturaleza jurídica.....	98.
3.3. La legitimación activa.....	101.
3.3.1. Fracciones de órganos legislativos.....	105.
3.3.2. Procurador General de la República (legitimación universal).....	111.
3.3.3. Los partidos políticos.....	115.
3.3.4. Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	120.
3.4. La legitimación pasiva.....	124.
3.5. Objeto de la acción de inconstitucionalidad.....	126.
IV. La Suspensión en la acción de inconstitucionalidad.....	135.
4.2. Proyecto de Reforma del artículo 64 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.....	138.
4.3. La intrínseca oficiosidad de la suspensión en la acción de inconstitucionalidad.....	146.
4.3.1. Requisitos.....	147.
4.3.2. Improcedencia.....	149.
4.3.3. Efectos.....	149.
4.4. El incidente de suspensión en la acción de inconstitucionalidad por omisión.....	150.
4.5. La irreparable decisión del ministro instructor.....	156.

CONCLUSIONES

INTRODUCCION

El actual desarrollo de la vida del país se rige por tendencias actuales y situaciones sociales que surgen en un momento repentino por lo que el legislador actúa de forma política para un beneficio electoral a futuro, votando en bloque o tomando decisiones para llevar la contraria a un partido político rival, por lo que la leyes surgen de una forma inesperada y sin una adecuada planificación en cuanto al apego a la Constitución para respetar su legitimidad así como su supremacía, por lo que a futuro se podría vulnerar la propia Constitución haciendo que esa ley que surgió para atender una situación imprevista deje de tener efectos por ser contraria a la ley suprema.

Al ser analizada la ley que surgió para atender una cuestión social imprevista en otras leyes por parte del Tribunal Constitucional, Suprema Corte de Justicia de la Nación órgano constitucionalmente facultado para revisar la legalidad de las leyes conforme a la propia Constitución, este máximo órgano determina que esa ley es inconstitucional la misma deja de aplicarse, de forma general, si fue puesta a revisión por la acción de inconstitucionalidad o deja de tener efectos, de forma personal, si se analizó por el juicio de amparo. De una u otra forma la ley en cuestión desde que entro en vigor hasta el momento en que se decreta su inconstitucionalidad, si fuese el caso, salvo en el juicio de amparo que puede decreta una suspensión de forma individual, puede causar daños de difícil reparación por lo que los individuos o entes de gobierno sufrirían una trasgresión irreparable.

Conforme a todo lo antes dicho es necesario reforzar la calidad de Tribunal Constitucional por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para evitar daños de difícil o imposible reparación, la forma de lograrlo seria mediante un medio de control constitucional que revisara la norma en cuestión de forma general o cuestiones particulares de esa norma que se cree que son contrarias a la constitución y que la resolución que se emitiera tuviera efectos vinculantes con toda la sociedad y entes de gobierno, como actualmente lo es

la acción de inconstitucionalidad que se encuentra contemplada en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, pero para evitar daños irreparables mientras se resolviera sobre la constitucionalidad de la norma en cuestión se pudiera interponer una medida cautelar como lo es la suspensión de la norma, la cual se encuentra negada en el artículo 64 de la ley reglamentaria de las fracción I y II del artículo 105 constitucional, para evitar que se siga trasgrediendo derechos fundamentales de los individuo o facultades constitucionales interpuestas a los órganos de gobierno o por el contrario asegurar la apegada legalidad las normas con la constitución.

De ahí que es necesaria la reforma al artículo 64 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional fracciones I y II, para poder suspender una norma mientras se analiza sobre la apegada observación con la constitución y evitar daños de difícil reparación o por el contrario verificar la legitimidad de la ley con la constitución respetando la supremacía de la misma.

A lo largo del presente trabajo se demuestra la necesidad de reformar el artículo 64 de la ley reglamentaria del artículo 105 fracciones I y II para poder permitir la suspensión de las normas y que beneficios traería el poder suspenderla. En el capítulo primero sobre la supremacía constitucional y sistemas de control constitucional, demostrando así como analizando por que las leyes que contempla la constitución son supremas y como alcanza la propia constitución el nombre de ley suprema, los medios procesales constitucionales que existen para vigilar el cumplimiento de la ley suprema; y como se origino los actuales Tribunales Constitucionales de forma federal y local.

En el segundo capítulo de nombre la suspensión en los medios de control constitucional, se analizara porque la necesidad y beneficio de contemplar medidas cautelares como lo es la suspensión, los tipos de suspensión que existen a nivel constitucional, la improcedencia de la suspensión, así como las

características general que contemplan las medidas cautelares a nivel constitucional.

El capítulo tercero titulado la acción de inconstitucionalidad, analiza este medio de control constitucional desde su naturaleza jurídica, la legitimación activa es decir quiénes pueden solicitar, así como el objeto de la acción de inconstitucionalidad demostrando la importancia que tiene actualmente, la propia acción sobre la revisión de normas generales con efectos mayores a otros medios de control constitucional.

Por último se analiza en el capítulo cuarto sobre la suspensión de la acción de inconstitucionalidad, los beneficios que traería el poder suspender la norma general planteada en la acción de inconstitucionalidad, la difícil reparación del ministro instructor al conceder o negar la suspensión, así como la importancia que traería la reforma al artículo 64 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional para conceder la suspensión de la acción de inconstitucionalidad.

Con este trabajo se puede demostrar como la reforma al artículo 64 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional para poder otorgar la suspensión se busca fortalecer con este medio de control constitucional del régimen jurídico mexicano, para responder a la necesidad fundamental de evitar la incertidumbre jurídica que genera una norma cuestionada y evitar que su vigencia pueda causar graves daños irreversibles e irreparables al interés público

I. La supremacía constitucional y los sistemas de control constitucional.

El autor de la *Teoría Pura del Derecho*, Hans Kelsen, plantea que el orden jurídico de un país se encuentra estructurado en un sistema piramidal, en el cual su vértice está ocupado por una *norma fundamental*, de la que deriva la validez de todo orden jurídico. En esa pirámide kelseniana se integra con las normas primarias o fundamentales, las norma secundarias o derivadas de carácter general y abstracto (leyes) y las normas establecidas para un caso concreto y particular (decisiones administrativas y sentencias judiciales), en el sistema judicial mexicano se aprecia una subordinación de normas jurídicas secundarias a la Constitución.

La constitución es la recopilación de principios fundamentales que rigen la vida de un sociedad a través de leyes que son creadas por órganos facultados para éste fin por la misma constitución, así como la creación de instituciones que permiten la armonía social y la certidumbre jurídica, es por ello que la constitución representa el fundamento de un Estado, adquiriendo el carácter ya mencionado como fundamental o norma fundamental, denominando así a la constitución Ley Suprema del Estado asiendo suponer que todo ordenamiento jurídico se encuentra condicionado, por las normas constitucionales y ninguna autoridad estatal tiene más poderes que los que reconoce la constitución, pues de ella depende la legitimidad de todo sistema de normas e instituciones que componen aquel ordenamiento.

Así, de conformidad con lo anterior, la única ley que legal, ideológica y políticamente puede denominarse suprema, es la constitución, en virtud de ello toda norma jurídica secundaria, tendrá validez dentro de nuestro sistema legal únicamente sí sus disposiciones son acordes a los principios establecidos en la constitución.

Retomando el principio de supremacía constitucional, se precisa que así como la constitución es la cúspide del orden jurídico nacional, también es su base,

pues cualquier ordenamiento jurídico, para poder tener validez, es necesario que siga el proceso de creación contemplado en la propia constitución, lo que significa, que las autoridades legislativas se limiten a legislar sobre las materias contempladas en el ordenamiento legal supremo, pero además, en la forma como allí se establece es decir, se debe respetar el texto constitucional tanto en la formación de leyes, reglamentos u ordenamientos diferentes, esto es, por lo que hace a su proceso de creación, como al fondo y contenido mismo de la ley, pues de lo contrario, una vez que se ejerza el medio de control constitucional que proceda y sean analizadas las leyes reclamadas por el órgano jurisdiccional competente para ello, serán muy probablemente, salvo que se actualice alguna causa de improcedencia, declaradas inconstitucionales, por contravenir la norma de más alta jerarquía.

Del principio de supremacía de la constitución y de su aplicación en la dinámica jurídica se derivan varias consecuencias de entre las cuales destacan los orígenes de instituciones, procedimientos, y demás situaciones de carácter fundamental, lo que origina problemas fundamentales:

- a) La imposibilidad de las instituciones, incluso los autónomos, órganos de gobierno o niveles de gobierno para delegar atribuciones o competencias a otros de su misma jerarquía.
- b) El control de la constitución sobre actos cometidos por la autoridad y leyes que presuntamente sean contraías a los principios de la constitución, como se desprende de la tesis José M. Iglesias: Sobre la constitución, nada; bajo la constitución, todo.
- c) La omisión del constituyente, es decir, aquellas funciones de los órganos públicos que deben realizar porque así lo establece la constitución, y que

sin embargo, no les dan la forma legal o simplemente, no lo realizan, lo que en la actualidad se conoce como “acción de omisión”¹.

Lo anterior, por que a nada practico lleva el principio en comento si no existieran los medios constitucionales procesales para poder atacar aquellas normas generales que se consideren contrarias a la constitución federal, por todo esto es necesario que todo ordenamiento jurídico de inferior jerarquía a la constitución federal, que atente en contra de sus postulados cualquiera que este sea, pueda ser impugnado por las partes legitimadas a través de la acción de inconstitucionalidad de leyes, juicio de amparo, controversias constitucionales, facultad investigadora, juicio político, etc; los cuales son regulados y previamente establecidos por la carta magna fundamental y cuyos procedimientos se encuentran en leyes reglamentarias.

Existiendo partes legitimadas para establecer la acción procesal constitucional, de igual forma existe un órgano jurisdiccional competente, que podrá resolver si una ley de grado inferior a la constitución es contraria a ella o no y con ello lograr que se respete la supremacía de éste ordenamiento.

El poder constitucionalmente establecido para resolver sobre la constitucionalidad de actos o leyes es el poder judicial federal en su modalidad de Juzgado de Distrito, Tribunal Colegiado de Circuito, así como los Tribunales Constitucionales locales y claro la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverán los conflictos que la propia constitución le faculta para ello, en especial la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en su papel de Tribunal Constitucional tiene la última palabra sobre lo que es constitucional o no lo es.

La solución a problemas fundamentales se encuentra en los medios de control constitucional que representan la defensa de la propia constitución la cual se

¹ CFR.GARCÍA VILLEGAS, Paula, *Cuestiones de Constitucionalidad, Los Tribunales Colegiados de Circuito como Tribunales Constitucionales*, PORRUA, México, D.F, 2007, p. 1103.

compone de todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido para conservar la normativa constitucional; prevenir su violación; reprimir su desconocimiento; y, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en su doble sentido, desde el punto de vista formal, a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde la perspectiva real, su transformación de acuerdo con las normas pragmáticas de la propia Carta Fundamental.

Las derivación de la practica procesal jurídica, en éste caso la constitucional, proviene de las teorías y de sus bases históricas en éste caso el sistema jurídico constitucional mexicano encuentra sus base en los sistemas de control constitucional. Los sistemas de control constitucional, son la génesis evolutiva de la defensa constitucional encontrando su base en un primer término en dos tipos de sistemas de control constitucional. El primero de ellos es el sistema de control difuso o americano, el segundo de ellos es el concentrado o europeo y recientemente apareció el sistema de control mixto.

Por lo que hace el primer termino modelo, que corresponde al sistema de control constitucional difuso o americano el cual es el resultado de una sentencia pronunciada cuya resolución en el célebre caso *Marbury vs Madison* resuelto en 1803, por la Corte Suprema de los EUA, fueron que debía prevalecer la constitución sobre cualquier ley, local y nacional, y que los jueces, cualquiera que estos fueran (estatales o federales) debía n desaplicar una norma que contraviniera la Ley Suprema , aunque claro fue necesaria su interpretación con posterioridad . El segundo modelo corresponde al sistema concentrado o europeo o también conocido como austriaco² donde la

² Nota: A partir de las ideas de Hans Kelsen que fueron plasmadas en la constitución de 1920 donde se denomino Alta Corte Constitucional Austriaca, aunque hubo un país, Checoslovaquia que en octubre de 1920, contemplo la existencia de un Tribunal Constitucional, por lo tanto, en términos de temporalidad, quien contemplo primero el órgano constitucional *ad-hoc*, sin embargo, los doctrinarios coinciden que el Tribunal Constitucional que tuvo influencia y, fue un punto de partida para la creación de diversos

instauración de un único tribunal cuyo fin era la especialización de los conflictos constitucionales que se instauraban en la antigua Europa y que después la mayoría de los países latinoamericanos optó como modelo a seguir.

El tercer sistema constitucional es el mixto que prevé sobre la instauración de algunos juzgados y uno supremo para resolver sobre la legitimidad y certidumbre constitucional de actos y leyes. En éste sistema se tratan de eliminar desventajas de ambos sistemas y optimizar u aprovechar las ventajas de cada uno de ellos por lo tanto existe en éste sistema rasgos de difusión (sistema difuso) y rasgos de concentración (sistema concentrado).

En resumen la supremacía constitucional es la inmediata relación de superioridad y subordinación que se impone para el ordenamiento jerárquico de las normas jurídicas, éste principio, de supremacía, le da a la constitución la fuerza necesaria para determinar lo fundamental y lo necesario para normar la vida social, lo institucional, así como lo internacional entre otras cosas, pero devengado de un sistema constitucional que preverá sobre cómo se resolverán los conflictos constitucionales y su interpretación para un vida jurídica mas practica y evitar un caos legal.

1.2 Supremacía y defensa de la constitución

El Derecho Constitucional se sustenta en el principio de supremacía constitucional; y la importancia e influencia del principio de supremacía constitucional es que viene a ser el principio rector del moderno sistema jurídico-político del estado, cual se convierte en el principio de legalidad constitucional siendo un imperativo de la salvaguarda de los derechos subjetivos con rango constitucional y la integridad de la constitución. La

tribunales o cortes constitucionales en Europa, fue el austriaco, de allí la denominación del modelo europeo de control constitucional como modelo austriaco.

legalidad mencionada se refiere a que las leyes subjetivas deben de ser acordes a la constitución y no contravenirla.

La supremacía constitucional en el derecho positivo mexicano, está contemplada en el artículo 133 de la Constitución Federal, cuyos antecedentes son el artículo 161, fracción II, de la Constitución Política de 1824, que establecía que:

*“Cada uno de los Estados tiene obligación...II) 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”.*³

Por su parte, el artículo 126 de la Constitución Federal de 1857, establecía que:

*“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 la aprobación del Congreso, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, las leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o, leyes de los estados”.*⁴

De la literalidad del texto del artículo 126 de la entonces carta magna, se desprende que el constituyente, por un lado, le otorgó la misma jerarquía a la Constitución Federal que a las leyes del Congreso que emanan de ella y a los tratados internacionales, al establecer que la constitución y todos los tratados internacionales celebrados o por celebrarse por el Presidente con *aprobación*

³ *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, v. I, t. XII, p. 1173.

⁴ GARCÍA VILLEGAS, Paula, *Cuestiones de Constitucionalidad, Los Tribunales Colegiados de Circuito como Tribunales Constitucionales*, PORRUA, México, D.F, 2007, p. 1176

*del Congreso*⁵, son la ley suprema de la federación. Por otro lado, se desprende que el control difuso de la constitución, consistente en que los jueces locales, deberán desaplicar cualquier ordenamiento jurídico estatal, así sea la constitución local, que pugnara en contra de la Constitución Federal.

La revisión minuciosa de éste artículo citado se desprende que no existía una supremacía como tal, ya que al referirse a las normas constitucionales, tratados internacionales, leyes emanadas del congreso como ley suprema de igual jerarquía no daba lugar a especificaciones como la de establecer que las citadas leyes emanadas del congreso y los tratados tenían que estar de acuerdo a con la constitución.

En el texto vigente de la constitución el artículo 133 establece que: *“Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”*⁶.

Del análisis de artículo anterior se desprende que la supremacía recae en la Constitución, las leyes que emanen del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales con la condicionante de ser celebrados por el ejecutivo federal con la aprobación de la cámara de Senadores. Resulta interesante pensar que precepto constitucional se debe aplicar cuando existe alguna contradicción entre sus normas toda vez que del propio texto se desprende que las normas fundamentales tienen la misma jerarquía.

⁵ Nota: El precepto establece respecto a los tratados internacionales con aprobación del congreso, porque el poder legislativo federal estaba compuesto únicamente por la Cámara de Diputados, sistema unicameral.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 133, Edit. SISTA, México, D.F 2011, p.128.

Tal es el caso del artículo 2° de la constitución y el 1° del mismo ordenamiento ya que éste ultimo contempla la igualdad frente a la ley de todo individuo, al determinar en su tercer párrafo *“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”*⁷, cuando por su parte, el artículo 2°, establece el derecho de los pueblos indígenas a su libre determinación y autonomía, de manera que, el hecho de otorgarles sólo a las comunidades indígenas y no a todos los sectores de la población, su libre determinación y autonomía, ponen en pugna a uno y a otro precepto, al existir dos clases de sectores y discriminación positiva entre los no indígenas.

Respetando la legalidad y la supremacía de la constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano facultado para la interpretación de leyes, no pueden ser sometidas a valoración los dos artículos ya que son del mismo valor jerárquico y no existe medio de control constitucional llámese juicio de amparo, acción de inconstitucionalidad u otro establecido que faculte para resolver sobre esto, una sentencia pronunciada por parte del Poder Judicial de la Federación (en cualquiera de sus modalidades) tiene valor coercible pero no cuenta con la fuerza suficiente para anular o establecer algún precepto que resuelva algo de esta magnitud ya que se encuentra sujeta dicha sentencia a un procedimiento subordinado de la constitución, el legislador local tampoco podría velar o legislar en la suplencia por que la misma constitución establece como puede ser reformada o adicionada en su precepto 135, el cual establece condicionantes.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 1°, Edit. SISTA, México, D.F 2011, p.3.

-CONSTITUCION, TODAS SUS NORMAS TIENEN LA MISMA JERARQUI Y NINGUNA DE ELLAS PUEDE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución de la República todos sus preceptos son de igual jerarquía y ninguno de ellos prevalece sobre los demás, por lo que no puede aceptarse que algunas de sus normas no deban observarse por ser contrarias a lo dispuesto por otras. De ahí que ninguna de sus disposiciones pueda ser considerada inconstitucional. Por otro lado, la Constitución únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con los procedimientos que ella misma establece.⁸

De lo anterior, se desprende que, conforme a lo dispuesto en el 133, los preceptos constitucionales, jurídicamente no pueden contradecirse entre sí, porque todos tienen el mismo rango. Al igual que ningún artículo constitucional puede ser declarado contrario a la norma fundamental porque esta también constituye la constitución, y por último que no puede ser impugnado ningún precepto constitucional por medio de control constitucional alguno ya que también la propia constitución establece como puede ser modificada.

Del análisis de todo esto mencionado se desprende que la supremacía constitucional de acuerdo al 133 constitucional, y al comentario antes mencionado, recae en todos sus artículos y que la defensa de la misma constitución versara sobre todos los demás preceptos legales y actuaciones institucionales subordinados a la constitución y que tendrán que ser acordes a esta.

La defensa de la constitución radica en especial en tres categorías, en primer lugar la defensa de los llamados derechos fundamentales, de acuerdo a la influencia francesa, ya que los referidos derechos no son únicamente para los

⁸ Tesis aislada "CONSTITUCION, TODAS SU NORMAS TIENEN LA MISMA JERARQUIA Y NINGUNA DE ELLAS PUEDE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL" Registro. 205882, Tesis. XXXIX/90, aprobada por el pleno de la SCJN, octava época, Semanario Judicial de la Federación, 1990, p. 17.

individuos como tales, sino para toda persona, física o colectiva dentro de los primeros 29 artículos de la constitución.

En segundo lugar el salvaguardo de la vida política del Estado, reuniendo así a la división de poderes, entidades de gobierno, esferas competenciales, la regulación y captación de recursos económicos, la institucionalización de lo social, los partidos políticos, establecimiento del Estado a través de sus componentes (población, territorio, gobierno, soberanía).

Y por último la protección de la situación jurídica procesal, es decir cómo proteger los derechos fundamentales y la vida política del Estado sin estar al resguardo de leyes inferiores, lo que sería incongruente con el principio de supremacía constitucional, estableciendo así los medios de control constitucional, la reforma y adición de la constitución, la regulación y autodeterminación de situaciones específicas (pueblos autónomos, guerra, facultad discrecional, etc.); y por último las garantías de la propia constitución (legalidad, supremacía, inviolabilidad), colocándose la constitución como protectora de lo que establece en sus preceptos y de ella misma.

Existiendo esta división de resguardos constitucionales, tiene que existir medio para la protección de lo que garantiza la propia constitución y para ello el constituyente estableció los medios de control constitucional para proteger la supremacía constitucional, haciendo que todo acto de autoridad y ley estén conforme al principio de legalidad y certeza jurídica, es decir no contraviniendo la constitución.

Los medios de defensa constitucional o también conocidos como medios de control constitucional se clasifican a su vez en tipos de control constitucional, ya que no es lo mismo controlar un acto devengado de la autoridad que una ley emitida cuya aplicación será la que cause un perjuicio.

Podemos distinguir cuatro formas de control constitucional: el difuso, el concreto, el concentrado y el abstracto. Si respondemos al criterio de que persona u órgano lo ejerce, lo podemos clasificar en difuso y concentrado, siendo difuso si lo ejecutan los jueces, o concentrado si es llevado a cabo por un tribunal o corte constitucional. Por otro lado, tenemos al control abstracto y al control concreto de constitucionalidad, que en el primer caso aparece, si es hecho con motivo del conocimiento de un caso singular, por ejemplo, cuando se interpone una acción de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 105 fracción II de la constitución o juicio de amparo indirecto tratándose de leyes que por su sola entrada en vigor causaran un perjuicio; pudiendo hablarse por lo tanto, de control concreto donde se encajona a todos los medios de control existentes donde la base de su aplicación será un conflicto o un acto de autoridad como es el caso de las controversias constitucionales, juicio de amparo directo o indirecto cuando se trate de actos de autoridad, facultad investigadora, juicio político, etc.

El control abstracto funciona en primera instancia como un recurso contra leyes, entendidas éstas en relación con su rango normativo. En estos procesos se impugnan normalmente tanto vicios formales como materiales derivados del proceso de creación de la norma. En consecuencia, la resolución del tribunal que determine la inconstitucionalidad de la norma establece también los límites y el alcance de los efectos jurídicos de la norma en relación con su aplicabilidad. Sin embargo, en la solución de los conflictos normativos el objetivo primordial no es la revisión de la conformidad formal a la norma constitucional, sino de la material. Se podría considerar que el control de la conformidad formal es de constitucionalidad en un sentido restringido, ya que solamente verifica el acatamiento de las reglas de producción puesto que no se produce un enfrentamiento entre la norma impugnada y las normas constitucionales que regulan el procedimiento de su creación. Tampoco se puede hablar de una incompatibilidad, sino de una infracción de la norma

procedimental; en consecuencia, la norma imperfecta no debe poder producir efectos jurídicos.

El control de carácter concreto se produce cuando quien promueve la acción o excepción tiene como antecedente un caso judicial determinado, debiendo tomarse en consideración las circunstancias particulares del mismo. Por lo que se refiere a los efectos que produce, éstos pueden ser vinculantes o no, si los efectos son vinculantes la declaración de inconstitucionalidad tiene efectos decisorios, si no son vinculantes, se tratara de recomendaciones.

Si la resolución tiene efectos vinculantes, éstos pueden ser con efectos relativos. Serán relativos, si la norma cuestionada continúa vigente y sólo surte efectos en el caso particular, si el fallo tiene efectos *erga omnes*, otorga una mayor seguridad jurídica y eficacia propias de un auténtico sistema de control de la constitucionalidad. Los efectos de las sentencias o resoluciones pueden tener efectos hacia el pasado tratándose de conflictos que motivaron la *litis*, o hacia el futuro tratándose de presuntos conflictos.

Concluyendo con esto, la constitución establece en la misma su supremacía, lo que la faculta a través de la voluntad del pueblo que la instituyo, de igual forma impone a las instituciones que ella misma crea, otorga derechos y obligaciones a los que reconoce y estipula que hacer en lo no previsto, facultando para ello al órgano competente el cual resolverán conforme a derecho, cuyas resoluciones serán abstractas o concretas de acuerdo al conflicto planteado.

1.3 Defensa y control constitucional.

En los orígenes del constitucionalismo moderno se consideró que la simple consagración de los derechos fundamentales y de los límites a los titulares de los órganos del Estado era suficiente para garantizar su respeto. Pero desafortunadamente, la experiencia histórica ha demostrado lo contrario.

Siendo necesario, por ello, establecer instrumentos que obliguen a los detentadores del poder público a ceñirse a lo mandado por la constitución, ya que ante la ausencia de garantías o medios controladores, una constitución no es plenamente obligatoria en su sentido técnico.⁹

Como lo ha sostenido la doctrina, entre el control de la constitucionalidad y el principio de supremacía constitucional existe una estrecha vinculación, ya que mientras la supremacía constitucional consiste en que ninguna autoridad, ley federal o local puedan contravenir la Ley fundamental, el control constitucional hace efectivo dicho principio al otorgar los mecanismos necesarios para garantizar que la constitución sea respetada, para el ejercicio del control constitucional se requiere la existencia de medios de control o defensa de la constitución, que son los procedimientos que se encuentran previstos por la ley fundamental con el fin de protegerla y salvaguardarla.

En tal virtud, el control constitucional se constituye en un sistema establecido por la Constitución para su propia defensa, permite garantizar la salvaguarda de la ley suprema ante la posibilidad de ser infringida o vulnerada por las autoridades, con el objetivo fundamental, histórico y jurídico de proteger y mantener el orden constitucional haciendo prevalecer el principio de supremacía de la Constitución.

Los medios de control constitucional establecen las técnicas y los medios para la defensa de la constitución, a quien le corresponde defenderla y protegerla; y contra quien se dirigirá la defensa y protección¹⁰. Las garantías constitucionales o medios de control constitucional comprenden todos los instrumentos que aseguran el respeto y la continuidad del ordenamiento constitucional.

⁹ CFR. COSSÍO RAMÓN, José, *La defensa de la Constitución*, Edit. Fontamara, México, 2000, p.63.

¹⁰ CFR. DE VEGA, Pedro, *Estudios Político-Constitucionales*, UNAM, México, 2004, p.302.

1.3.1 El concepto moderno de defensa de la Constitución.

Cuando se habla de la defensa de las normas fundamentales o de la defensa de la constitución, se puede decir que aparece en épocas muy remotas y como se puede ver se encuentra ya institucionalizadas en las culturas antiguas de una forma u otra las cuales han querido dar ese carácter de supremacía a sus instituciones.

En la época contemporánea dicho tema queda identificado con la frase Defensa de la Constitución, despierta en éste sentir un enorme interés por parte de los especialistas a partir de la primera post-guerra mundial, dicha preocupación por éste tema se mantiene y replantea hasta el presente. Luego de la segunda post-guerra mundial surgen o se revitalizan una amplia variedad de instituciones, conceptos y medios vinculados a la idea de constitución entre los cuales se puede mencionar:

- II. La jurisdicción o justicia constitucional.
- III. La teoría del control constitucional.

En el curso del siglo XX, especialmente en la segunda mitad del siglo pasado, se ha transitado de un concepto de Constitución y de constitucionalismo regulador de las relaciones básicas del poder constituido, que determina las reglas de acceso y ejercicio de competencias de los diferentes órganos estatales y una declaración de derechos que se hacen efectivos por el legislador, que podríamos denominar constitucionalismo básico a un constitucionalismo o fuerte.

Éste constitucionalismo fuerte, desarrollado en la segunda mitad del siglo XX, se basa en una clara legitimidad democrática, una estructura del poder estatal basada en un equilibrio y contrapeso de órganos y funciones estatales, como asimismo procesos que respetan, promueven y garantizan los derechos

fundamentales o derechos humanos. La concepción de Constitución y de constitucionalismo determina la concepción de defensa de la Constitución y la mayor o menor amplitud de la jurisdicción constitucional, como asimismo, la fuerza normativa efectiva de la Constitución sobre gobernantes y gobernados.¹¹

En forma coincidente, la doctrina sostiene que actualmente, la defensa constitucional no esta referida exclusivamente a fenómenos que implican una violación a la normativa constitucional, que son corregidos mediante los instrumentos de control. El tema de la defensa de la constitución atiende un aspecto mas extenso ya que se ocupa por un lado de la normalidad constitucional; integrada por todos aquellos instrumentos que coadyuvan a que el sistema previsto en la constitución funcione y por otra parte, la defensa de la constitución regula los instrumentos predominantemente de carácter procesal que permiten lograr la operatividad de las normas fundamentales cuando existe una violación de cualquier tipo respecto de dichas normas.¹²

La defensa de la constitución puede ser entendida tanto en un sentido amplio, como en forma restringida. La defensa de la Constitución se integra por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido para tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr su desarrollo, prever su evolución jurídico-política.

La necesidad de los principios constitucionales se mantengan saludables deriva de la realidad, en el sentido de que la vida en sociedad, necesariamente regulada por el derecho, no es estática. Antes bien, los vertiginosos cambios

¹¹ CFR. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *La defensa de la Constitución, los modelos de control de constitucionalidad y las relaciones y tensiones de la judicatura ordinaria y los tribunales constitucionales en América del Sur*, Edit. Contrbucones, Chile, 2002, p. 179.

¹² CFR. GARCÍA BECERRA, José Antonio, *Medios de Control Constitucional*, Instituto de Capacitación Judicial, Sinaloa, México, 2001, p. 23.

sufridos por el orden sociopolítico demandan que la Constitución exponga un grado de vigencia y efectividad que impida considerarla letra muerta. Una ley Fundamental superada por la dinámica circundante deja de ser efectiva para una sociedad determinada. La Constitución racional-normativa no es un orden preexistente, sino un proyecto de racionalización del poder político que continuamente busca realizarse; por tanto, un problema específico de la constitución racional-normativa es el concepto de garantía constitucional.

Esto ha llevado a considerar si la Norma Suprema se basta a sí misma para defenderse, o bien, si necesita garantías. En el primer caso se habla de garantías inmanentes, en el sentido de que la estructura política trazada por la Ley fundamental aseguraría su permanencia. Sin embargo, el término “garantías de la constitución” no se originó con las citadas inmanentes, sino con la serie de institutos jurídicos cuya función primordial radica en salvaguardar la regularidad constitucional.¹³

La correcta marcha del Estado exige respeto, por ello es imperativo que las propias constituciones indiquen cuáles son los medios procesales destinados a defenderla. Así, la defensa de la constitución¹⁴ puede conceptuarse como el conjunto de instrumentos procesales cuyo fin consiste en salvaguardar el contenido, los alcances y la evolución de las leyes.

1.4 Sistemas de control de la constitucionalidad.

Para el control de la constitucionalidad, en la constitución se ha diseñado, atendiendo a diversos criterios, distintos sistemas que agrupan instrumentos y mecanismos para el control, ya sea atendiendo el órgano que

¹³ CFR. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Los tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 2ª edición, México, 2006, p. 17.

¹⁴ CFR. COSSIO, José Ramón, y Luis M. Pérez de Acha (comps), *La defensa de la Constitución*, Edit. Fontamara, México, 1997, p.97.

predominantemente tiene a su cargo dicha función o la naturaleza de los instrumentos y mecanismos técnicos y jurídicos que se utilizan para ello.

Un sistema de control de constitucionalidad es la forma en que se organiza la jurisdicción constitucional con sus correspondientes órganos para hacer valer la Constitución, bien sea en lo que concierne a casos particulares (litigios) o a casos abstractos (conflicto de normas). En los sistemas se definen las competencias, alcances, límites y dinámica de la función de revisión constitucional y de las correspondientes autoridades en la materia.

1.4.1 Sistema de control constitucional en atención al órgano que lo ejerce.

Existen diversas clasificaciones sobre la materia, no obstante, basta con señalar que las constituciones básicamente han establecido dos medios de de sistemas de control atendiendo a la naturaleza jurídica del órgano que realiza la defensa de la Constitución: a) el control de la constitucionalidad de la ley por órgano político, b) el control por órgano judicial, y c) el mixto.

El primero de ellos se caracteriza por que el encargado de ejercer el control constitucional es un poder de índole político. Éste sistema surgió en Francia sustentado en las ideas de Sieyés. En México éste sistema fue contemplado en la constitución centralista de 1836, también denominada *Siete Leyes Constitucionales*, que en su texto estableció un medio de defensa constitucional por órgano político, órgano al cual llamo *Supremo Poder Conservado*, encargado de la función de velar por la pureza de la constitución, lo cual realizaría previa solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad formulada por alguno de los órganos estatales que, obviamente, no intervinieron en la emisión del acto que se atacaba de vicio.

El sistema de control constitucional por órgano político, generalmente revela la existencia de un cuarto poder al cual está encomendada la protección del orden establecido por la Constitución, finalidad que también suele adscribirse a algún

órgano en que se deposite cualquiera de los tres poderes clásicos del Estado. Éste sistema se caracteriza, en que la petición o solicitud de declaración de inconstitucionalidad de un acto o de una ley la hacen las mismas autoridades contra aquella o aquellas responsables de la violación.

Se trata del control a cargo de las propias cámaras legislativas o de órganos diferentes de los judiciales donde la constitución es un conjunto de normas de sustancia política y el control se debe confiar a un órgano político y no jurídico. Esto parece un anacronismo, porque asigna a quien sancionó la norma, la función de controlar si se ajusta o no a la constitución. Lo que consiste en un autocontrol.

Las consecuencias prácticas que se derivan de un régimen jurídico en donde impera el sistema de control constitucional por órgano político, consisten precisamente, en provocar, dada la forma en que procede éste, una serie de pugnas y conflictos entre las distintas autoridades, originando así el desquiciamiento del orden legal y el desequilibrio entre los poderes del Estado.

Los inconvenientes del sistema de protección por órgano político se conjuran cuando se trata de un *órgano jurisdiccional* encargado de ejercer el control, el hecho de que ya no sean las propias autoridades a quienes compete la petición de inconstitucionalidad de una ley o acto, sino a la persona física o moral afectada por la violación o las violaciones a la Constitución, elimina completamente la posibilidad de que surjan crisis, generalmente de carácter político, entre el órgano o cursante.

Las características del *sistema político* de control constitucional son:

- I. La preservación de la Ley Fundamental se encomienda, bien a un órgano distinto de aquellos en quienes se depositan los tres poderes del Estado, o bien se confía a alguno de éstos;

- II. La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionarios públicos, en el sentido de que el órgano del control declare la oposición de un acto de autoridad o una ley con la Constitución;

- III. Ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el órgano petionario y aquel a quien se atribuye el acto o la ley atacados

- IV. Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos *erga omnes*, o *absolutos*¹⁵.

El sistema de control por órgano judicial, corresponde a un órgano jurisdiccional ya sea del Poder Judicial Federal o un tribunal autónomo, el cual esta facultado para examinar la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad nacional o local; no se trata de que los jueces juzguen oportunidad, validez eficacia de una norma jurídica. Lo que en realidad hacen los jueces cuando declaran la inconstitucionalidad de una ley, es determinar si es o no contraria a la constitución, y aplican ésta como ley suprema del estado y no el derecho que la contradice.

El poder judicial tiene competencia para resolver todos lo problemas jurídicos aplicando el derecho vigente o sea la propia constitución con preferencia a las normas o los actos que presuntamente la pudieran la contradecir, ya sea de forma difusa, concentrada o en su caso y de acuerdo a las nueva forma mixta.

¹⁵ CFR. BURGOA, Ignacio, *El Juicio de amparo*, Porrúa, México, 1998, p. 87.

Las características principales de éste sistema de control constitucional son: el ejercicio del control de la constitucionalidad está a cargo de un órgano jurisdiccional; la persona u órgano a quien afecte una ley o acto de autoridad, esta legitimado para solicitar su inconstitucionalidad ante el órgano judicial; para determinar la no conformidad de la ley o acto impugnado a la Ley suprema se sustancia un juicio o proceso entre quien se considere agraviado y la autoridad responsable, y las determinaciones del órgano judicial respecto a la inconstitucionalidad de la ley o acto impugnado pueden tener como efecto la anulación de dicho acto o ley.¹⁶

El sistema de control mixto asume que por su importancia, éste tema tiene efectos políticos, atribuye el control de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico, a tribunales constitucionales órganos mixtos integrados por elementos profesionales, de la judicatura local o federal y otros de carácter preponderantemente o idealización política.

Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de esos tribunales, generalmente produce la anulación de la norma.

1.4.2 Sistema de control judicial de la constitucionalidad: difuso y concentrado.

En nuestro país existen diversos medios de control constitucional tanto de los actos como de las leyes, ese control es realizado por distintos órganos jurisdiccionales que al igual que estos medios de control se encuentran establecidos directamente en la constitución y cuentan con la competencia y el imperio constitucional necesario para declarar la constitucionalidad o no de tales leyes o tales actos.

¹⁶ CFR. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, UNAM, México, 1994, p. 98.

El sistema de control constitucional difuso o americano. Consiste, en esencia en que cualquier Juez ordinario no especializado en cuestiones de constitucionalidad, ésta facultado para desaplicar en el caso concreto, por vía incidental, ya sea de oficio o a petición de parte que normalmente es la parte demandada quien lo solicita, una norma general que estima es contraria a la constitución. El procedimiento incidental o la vía excepcional, defieren de la *litis* principal planteada en el juicio ordinario. En éste modelo de control constitucional, las partes en el juicio no acuden ante la justicia con el animo expreso de que el órgano jurisdiccional declare la inconstitucionalidad de un precepto legal, sino para que resuelva la controversia ordinaria, sin embargo, en vía incidental, se plantea, a petición de parte o de oficio la inconstitucionalidad de un precepto que se estime que vulnera la constitución y en caso de ser así, con base en la interpretación que la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, el Juez ordinario declarara la desaplicación de la norma, únicamente para ese caso concreto, lo que implica, que no existe una declaración de inconstitucionalidad del precepto.

El hecho de que cualquier Juez pueda desaplicar una norma general por estimarla contraria a la constitución, ha tenido éste sistema dos critica importantes, la primera, referente a la supremacía del poder judicial sobre el poder legislativo, pues consideran que al estar facultado todo juzgador para desaplicar una norma contraria a la Constitución daña la autonomía del poder legislativo, toda vez que el Juez ordinario (y no un órgano del Estado ubicado fuera de los tres poderes, creado ex profeso para ello), es quien limita los actos del por legislativo que emanan de una asamblea soberana, representante del pueblo. La segunda crítica, es la relativa a la politización de la justicia o en otras palabras la judicialización de la política, pues el poder legislativo, es un poder público del Estado, cuyos decretos o leyes, surgen por consensos de las diversas fuerzas políticas, derivadas de las demandas sociales, características que no tiene el judicial, de manera que, consideran que si un Juez ordinario, en

un caso concreto declarara la desaplicación de una ley por estimarla contraria a la constitución, se estaría politizando la justicia.

Por lo que hace a la primera crítica, no es que el poder judicial se encuentre sobre el poder legislativo, sino que su función es la de ser el intérprete de la Constitución, de manera que, si al tener el deber de interpretar y aplicar las leyes, advierte que alguna es contraria a la constitución, la desaplica, sino que está actuando conforme a las facultades que la propia constitución le otorgó, dentro de las que se encuentran, ser el árbitro a efecto de que exista un equilibrio entre los poderes públicos, es decir, ejerce un control de pesos y contra-pesos entre los mismos.

En relación con el segundo argumento, se ha resuelto, que no es que se politice la justicia, sino que se judicializa la política, es decir, se ejercita una acción a efecto de que se resarza el daño ocasionado por el ejercicio indebido de funciones de las diversas autoridades, por lo tanto, al encomendarse al poder judicial, la resolución de los conflictos de los gobernantes, es cierto que se está judicializando la política o en otras palabras, la actividad pública, lo cierto es que ello, no necesariamente es dañino, pues implica vivir en un Estado Constitucional de derecho, en donde la Ley Superior, marca la pauta de las conductas de las autoridades.

Los orígenes del sistema difuso o americano recae en la sentencia pronunciada del caso *Marbury vs Madison*, dictada por el Juez John Marshall con el apoyo de los otros jueces de la Suprema Corte de los Estados Unidos en febrero de 1803, reside en que en esa resolución la Corte declara que una disposición de una determinada ley era nula porque, en su opinión, era opuesta al texto de la Constitución y, lo que es más importante, que ese poder de interpretar la ley y por consecuencia de declarar la invalidez de una ley cuando ésta es contraria a la Constitución “es de la verdadera esencia del deber judicial”. Naturalmente la afirmación de ese poder de interpretar la ley y declarar su invalidez cuando tal

ley es contraria a la Constitución, incluye necesariamente no sólo la interpretación de la ley sino la interpretación del texto de la Constitución con la cual se está comparando. Una vez establecido que los órganos judiciales tenían tal poder, muy pronto se empezó a decir que ese poder era un poder exclusivo de los jueces.

¿Hasta dónde llega y hasta dónde debe llegar el poder de los jueces? Esta es la cuestión central en el fondo de la resolución del caso *Marbury vs. Madison*¹⁷, el análisis de esta cuestión tiene varios aspectos:

El primero se refiere a un sistema que se presenta como democrático, nadie duda que son los jueces sean los únicos que deben decidir sobre los conflictos entre los particulares, y casi nadie tiene duda alguna de que son también los jueces quienes deben decidir los conflictos entre los particulares y el gobierno o niveles de gobierno, cuando la cuestión afecta de manera indirecta o poco significativa los intereses de la población, pero ¿quién debe decidir finalmente sobre las medidas que afectan a toda la población?.

La Corte Suprema de los Estados Unidos, donde se originó lo que conocemos como *la revisión judicial* de los actos de los otros órganos de gobierno, está compuesta actualmente por nueve individuos que son designados por el presidente de los Estados Unidos. En el curso de un juicio, esos nueve jueces pueden, por el voto de cinco de ellos, dejar sin efecto una orden o una decisión del Presidente o una ley aprobada por todos los diputados y senadores federales, todos los cuales se supone han sido electos por los ciudadanos de los Estados Unidos, sobreponiendo su decisión a la del presidente y a la de los representantes de la población.

¹⁷ CFR. VALDES BARREIRO, Ignacio, *Marbury vs. Madison un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los estados unidos*. Iuris-tantum, No. 16, México, 2005, p. 363.

El siguiente aspecto se refiere a la pregunta es sobre ¿Quién debe interpretar la Constitución? Naturalmente todos los empleados de los diferentes órganos de gobierno que toman decisiones importantes, y desde luego los empleados que como representantes de la población aprueban o hacen las leyes, tienen que interpretar las leyes que les dicen cómo deben actuar y, primeramente, antes que cualquiera otra ley, deben interpretar las reglas establecidas en el texto de la Constitución.

En el curso normal de las cosas, en el desempeño de su actividad, no es posible que el Presidente de los Estados Unidos y sus secretarios, y los diputados y los senadores federales, puedan dejar de interpretar la Constitución cuyas disposiciones están aplicando todos los días. Esto sería tan absurdo como pedirles que aplicaran la Constitución sin leerla o sin entenderla. Si todos los empleados de los órganos públicos, especialmente los que tienen las mayores responsabilidades, llevan a cabo necesariamente una interpretación constante de la Constitución y están obligados a hacerlo, para poder aplicarla, naturalmente su actuación se guía por su propia interpretación.

La importancia del juicio Marbury vs. Madison consiste en que en la resolución del mismo, los jueces que en esa época formaban la Suprema Corte de los Estados Unidos, establecieron, primero, que ellos y los demás jueces federales tenían el poder de interpretar las leyes; segundo, que ellos y los otros jueces federales tenían, además, el poder de nulificar esas leyes hechas por los legisladores elegidos por la población, cuando, en la opinión de tales jueces, las mismas fueran contrarias a lo que dice la Constitución; y tercero, que al tener ellos la función de interpretar las leyes y de anularlas cuando fueran contrarias a lo que dice la Constitución, necesariamente tenían y les correspondía a ellos determinar qué es lo que dice la Constitución.

Por ultimo cabe subrayar que el poder judicial federal actúa como único interprete de la Constitución y la Corte Suprema como ultimo, además de que

es un verdadero árbitro entre los poderes públicos y esta inmiscuido en cuestiones políticas, de manera que, la política esta judicializada, tan es así, que la Corte resuelve sobre cuestiones electorales, la cual cambiaría el destino del país y sus sentencias tienen en la praxis efectos generales, pues el precedente judicial es acatado por toda autoridad. En pocas palabras los jueces actúan como jueces que hacen uso de la constitución, cuando venga el caso, del mismo modo que hacen uso del resto del ordenamiento.

Por lo que hace al sistema de control constitucional concentrado o europeo se refiere desde sus orígenes a la creación de un tribunal constitucional, como organismo jurisdiccional especializado y autónomo, ajeno al poder judicial. En América latina, además del método difuso, también tiene una larga tradición el método concentrado de justicia constitucional, donde la facultad anulatoria de control de la constitucionalidad de las leyes y de otros actos del Estado producidos en ejecución directa de la constitución, se atribuye a un sólo órgano del Estado que actúa como jurisdicción constitucional, sea la corte suprema de justicia o un tribunal o corte constitucional especialmente creado para ese fin, generalmente formando parte del Poder judicial o en mejores circunstancias autónomo a éste.

A diferencia del método difuso, el método concentrado de control de la constitucionalidad se caracteriza por el hecho de que el ordenamiento constitucional confiere a un sólo órgano estadual el poder de actuar como Juez constitucional, generalmente respecto de ciertos actos estatales, leyes o actos de similar rango dictados en ejecución directa de la Constitución, en general con potestad para anularlos.

Los orígenes del sistema de control constitucional concentrado se establecen en la entonces Checoslovaquia quien fue el primer país en contemplar a un Tribunal Constitucional *ad-hoc*, situado fuera de los poderes públicos y en concreto del judicial, especializado para resolver las cuestiones

constitucionales, sin embargo, fue la Alta Corte Constitucional Austriaca, creada a raíz de la Constitución de octubre de 1920, la que mayor injerencia tuvo, como modelo a seguir de justicia constitucional en Europa de la entre-guerra.

Correspondió su creación al entonces jurista Hans Kelsen, pues a solicitud de sus gobierno, presentó el proyecto correspondiente en la constitución votada en 1920 citada en el párrafo que antecede, cuyas funciones se suspenderían durante la segunda guerra mundial, para restablecerse a partir de 1945.

Si bien es cierto, lo señalado con anterioridad en el sentido de que los primeros tribunales constitucionales fueron los referidos en la Constitución Checoslovaca y e la Austriaca ambas de 1920, lo cierto es que los intentos de que existiera una jurisdicción constitucional, tienen antecedentes muy remotos, derivados de la falta de control del parlamento, quien se consideraba con la legitimación suficiente para que sus actos no fueran revisados por autoridad o institución alguna, salvo en su caso, por ellos mismos.

Pues bien, una vez que H. Kelsen determinó, que el control de la constitucionalidad de las normas jurídicas es tan importante como cualquier otro control que regule los actos jurídicos individuales, estableció las bases de las garantías constitucionales, pero para ello, se basó en la jerarquía normativa que planteó desde los inicios de sus pensamientos, teniendo en cuenta el principio de supremacía Constitucional.

En México, las garantías constitucionales son las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, el juicio de amparo, la facultad investigadora de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, el juicio político, las quejas que resuelve la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y lo que estos medios de control constitucional analizan, es si se transgredieron o no, derechos o facultades constitucionales. Los medios de control constitucional se podrán ejercer cuando las normas generales no siguen ni respetan los lineamientos para su creación, por un lado y/o, no siguen ni respetan los límites

de la materia que deben regular, por el otro, ambos establecidos en la Constitución.

Respecto al objeto del estudio del Tribunal Constitucional, H. Kelsen, propuso que deberían ser sujetos al control constitucional, toda norma general, abstracta y obligatoria ya fuera que tuviera la denominación de la ley o no, pero además estimó la necesidad de someter a dicho control, a los tratados internacionales y a las normas individuales, es decir, por lo que hace a éstas últimas, a la sentencias en las que se hubiere aplicado una ley al caso concreto, pues esa ley aplicada al particular podría ser sometida al escrutinio constitucional.

También contemplaría los casos del control constitucional por omisión, es decir, aquellas funciones de los órganos públicos que deben realizar porque así lo establece la constitución y que sin embargo, no les dan la formal legal o simplemente, no lo realizan, lo que en la actualidad se le conoce como acción por omisión.

1.5 Sistemas de defensa y control constitucional en México.

En México, existe un sistema de defensa de la Constitución amplio, con instrumentos variados, a cargo del Poder Judicial Federal en su carácter coercitivo, ubicando también una serie de mecanismos subsidiarios, mediante los cuales los propios poderes de la unión al advertir la inconstitucionalidad de un propio acto puede y deben, dejarlo sin efecto: tratándose del Poder Legislativo, deberá determinar la derogación o abrogación de la norma o decreto que habiendo sido expedido se advierte es contrario a la Ley fundamental; los órganos del Poder Ejecutivo, deberán revocar el acto administrativo o el acto de autoridad reclamado de que se trate, de oficio o a petición de parte, de conformidad con la naturaleza del acto; en tanto el Poder Judicial deberá modificar o dejar sin efectos la resolución, pero sólo en virtud de la interposición y tramitación de los recursos legalmente previstos.

Entendiendo el control constitucional en su sentido estricto, en México se aplica el sistema de control de la constitucionalidad por órgano judicial, ya que la facultad de pronunciarse respecto a la inconstitucionalidad de leyes y actos está encomendada al Poder Judicial de las Federación.

Por lo que hace al tipo de sistema de control constitucional por órgano judicial que se aplica en México, existen criterios encontrados, ya que por un lado se encuentra el control concentrado y por el otro el difuso en la medida en que los tribunales federales pueden pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de actos y resoluciones cuyo conocimiento es de su competencia en materia de amparo.

En virtud de los diversos mecanismos procesales existe en México un sistema mixto, que contiene instrumentos de control concentrado, como las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales e instrumentos difusos como el amparo.

1.5.1 Principales instrumentos de defensa y control.

En México existen diversos instrumentos de defensa de la constitucionalidad en sentido amplio, los más trascendentes son de carácter procesal, cuyo conocimiento corresponde al Poder Judicial Federal, y atendiendo a la naturaleza del acto u objeto de reclamación los organismo competentes, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados, tribunales electorales (federal o local), Comisión Nacional de Derechos Humanos, conocerán de

1. Juicio de amparo (arts. 103 y 107),
2. La acción de inconstitucionalidad (art 105, fracción II),
3. La controversia constitucional (art 105 fracción I),
4. El juicio político (arts. 108 a 114),
5. La facultad investigadora de la SCJN (art 97),

6. Los medios de impugnación en materia electoral (arts. 41, 60 y 99) y,
7. El procedimiento que se lleva ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (art. 102 ap. B).¹⁸

1.- El juicio de amparo.

El juicio de amparo es un medio jurisdiccional de control de la Constitución, que tiene como objetivo primordial el proteger al gobernado en contra de los actos de autoridad o leyes que afecten sus garantías, individuales, o sea, es la defensa de los derechos fundamentales del particular frente a la potestad del poder público, su función es reintegrar el orden constitucional que haya sido transgredido, respecto de los primeros 29 artículos de la Constitución Federal y del 31, fracción IV.

Así entonces, tiene como finalidad la protección de las garantías individuales de los gobernados, por leyes o actos emanados de una autoridad.

El Artículo 103 establece que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

El artículo 107 establece los principios constitucionales en los que se deberá conducir el juicio de amparo, dentro de estos principios constitucionales se pueden señalar esencialmente:

¹⁸ CFR. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, Edit. Porrúa-UNAM, México, 1999, p.125.

a) Principio de instancia de parte agraviada.

Se plasma en la fracción I del Artículo 107 de la Constitución y se encuentra reglamentada en el Artículo 4o. de la Ley de Amparo, es decir que el juicio de amparo sólo puede promoverse por la parte a quien perjudique la Ley, el Tratado Internacional, el Reglamento o cualquier otro acto que se reclame.

Éste principio es esencial, pues el gobernado es el titular de la acción, es decir, que el particular (personas físicas y morales y por excepción los órganos de los gobiernos federal y estatales) tienen a su alcance el instrumento que es el juicio de amparo, para hacer valer sus garantías individuales.

b) Principio de la existencia de agravio personal y directo de carácter jurídico

El perjuicio que sufre el gobernado en su esfera de derechos por el acto de autoridad o acto reclamado se denomina Agravio. Éste tiene que ser personal, es decir, que recaiga en una persona determinada; además debe ser directo, afectar la esfera jurídica del quejoso, asimismo, su realización -pasada, presente o futura de inminente ejecución- debe ser cierta. El criterio legal a seguir por tener estrecha vinculación, es en el sentido de que el juicio de amparo únicamente puede seguirse por la parte a quien perjudica el acto o la ley que se reclama.

En el caso de no actualizarse por parte del quejoso, la hipótesis de éste principio, operará la causal de improcedencia prevista en las fracciones V ó VI del Artículo 73. Si durante la substanciación del juicio se advirtiese dicha situación, procederá el sobreseimiento previsto en la fracción III del Artículo 74, ambos de la Ley de Amparo.

c) Principio de definitividad.

Éste principio está regulado en las fracciones III y IV, del Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y consiste en la

obligación que tiene el quejoso de agotar todos los recursos o medios de defensa existentes en la ley que rige el acto reclamado antes de iniciar la acción de amparo. Con éste principio se obliga a los gobernados a impugnar los actos de autoridad utilizando los recursos ordinarios de modo que el amparo sea un medio que proceda sólo en forma extraordinaria.

Estos recursos ordinarios o juicios, que es necesario agotar, deben tener por efecto modificar o revocar los actos que se impugnen, pues si no tienen ese fin, su utilización no es obligatoria.

Sin embargo, éste principio no es absoluto, ya que su aplicación y eficacia tiene excepciones importantes:

- En el caso de deportación o destierro, o en cualquiera de los prohibidos por el Artículo 22 Constitucional, o importen peligro de privación de vida.
- Tratándose del auto de formal prisión.
- Cuando el acto reclamado viole las garantías que otorgan los Artículos 16, en materia penal, 19 y 20 constitucional.

Aunque existe Jurisprudencia -no obstante la existencia de un posible recurso contra los actos reclamados- se debe admitir la demanda de amparo sin perjuicio de que, después de esclarecida la duda, se decrete el sobreseimiento, de esta manera si se analiza la improcedencia inicialmente no se admitirá la demanda, y si admitida se observa, se decretará el sobreseimiento.

d) Principio de prosecución judicial.

El juicio de amparo se tramitará en todas sus partes de acuerdo con el procedimiento legal correspondiente; los Jueces de Distrito cuidarán que los juicios de amparo no queden paralizados -especialmente cuando se alegue por los quejosos la aplicación por parte de las autoridades, de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte Justicia de la Nación-, proveyendo lo que corresponda hasta dictar sentencia, y no podrá

archivarse ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional o sin que apareciere que ya no hay materia para la ejecución (Artículos 113 y 157 de la Ley de Amparo).

e) Principio de relatividad de las sentencias.

Consiste en que las sentencias de amparo sólo protegen al quejoso o quejosos que litigan en el juicio y obligan únicamente a las autoridades señaladas como responsables, aunque a éste respecto, la Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que además obligan a las autoridades que por razón de sus funciones tengan que intervenir en la ejecución del fallo.

f) Principio de la facultad de suplir la queja deficiente

La suplencia de la queja consiste en el deber que tiene el Juez o Tribunal de Amparo de suplir la deficiencia de los conceptos de violación expuestos en la demanda por el quejoso, así como la de los agravios formulados, es decir, es un medio para hacer valer oficiosamente cualquier aspecto de inconstitucionalidad que encuentre respecto a los actos reclamados, y sólo opera en los casos previstos en el Artículo 76 bis de la Ley de Amparo.¹⁹

44

Será esencial no confundir la suplencia de la queja deficiente con la corrección del error que por equivocada citación o invocación de la garantía individual el quejoso estime violada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

Las partes en el juicio son el agraviado o quejoso quien es el titular de la acción de amparo y quien recibe un perjuicio con el acto reclamado, la autoridad

¹⁹ Nota: Se podrá o deberá perfeccionar la queja o demanda haciendo valer conceptos de violación que el agraviado no incluyó. Esta facultad es perfectamente aplicable a la materia agraria, penal y laboral.

responsable quien es aquella que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, el tercero perjudicado siendo la persona que tiene derechos opuestos a los del quejoso y, consiguientemente, interés en que subsista el acto reclamado; y el Ministerio Público que representa a la colectividad y, en un momento determinado, la sentencia que se dicte puede afectar o beneficiar a la misma, es decir que representa el interés que la sociedad tiene en que la dicción del derecho sea en tal o cual sentido.

El incidente de suspensión es una institución de seguridad en el juicio de amparo, que tiene por objeto evitar que se causen daños y perjuicios de difícil reparación a los agraviados, y así conservar la materia objeto del conflicto, impidiendo que el acto reclamado se consuma irreparablemente; de esta manera, al concederse la protección constitucional pueden restituirse las cosas al estado que guardaban antes de la violación, la suspensión tiene por objeto paralizar los efectos del acto reclamado manteniendo las cosas en el estado que se guarden en el momento de decretarse, el juzgador debe precisar el acto(s) que hayan de suspenderse para evitar todo tipo de confusiones con el quejoso y autoridades responsables, al resolverse sobre la suspensión no procede estudiar cuestiones relativas al fondo del amparo, la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acepta que la suspensión proceda en contra de la aplicación de una ley.

2. La acción de inconstitucionalidad.

La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales fue una de las “innovaciones” más importantes de la reforma de diciembre de 1994, pues el sólo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la constitución, una vez que la mayoría de 8 de los 11 Ministros que integran el tribunal del pleno, tiene como consecuencia su anulación en el

orden jurídico, con lo que se privilegia a la constitución sobre la totalidad de los actos del poder público.

Son procedimientos que se llevan, en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, partidos políticos con registro federal o estatal, Comisión Nacional de Derechos Humanos o por el Procurador General de la República. A través de ésta, se denuncia la posible contradicción entre una ley o un tratado internacional por una parte, y la Constitución por la otra, con el objeto de invalidar la ley o el tratado impugnados para que prevalezcan los mandatos constitucionales, consagrándose así la supremacía constitucional, en manos del ya citado alto tribunal, como la garantía de todo estado democrático, puesto que prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federales o locales, dando así una autentica cultura constitucional, pues la carta magna prevalecerá sobre las leyes emitidas por sus subordinados.

Es de señalar, que por razones de seguridad jurídica y estabilidad social, aún cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos generales, se dio la posibilidad a la Corte, de limitarlas en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos, con excepción de la materia penal.

3. Las controversias constitucionales.

Las controversias constitucionales son procedimientos de control de la regularidad constitucional, planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que las partes, sea como actores, demandados o terceros interesados, pueden ser, la Federación, los Estados, el Distrito Federal o municipios, el Ejecutivo Federal; el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o 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 y se solicita su

invalidación, alegándose 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, aun cuando de manera genérica estas controversias se denominen constitucionales pueden tener como objeto de control de regularidad no sólo la constitución, sino también el control de la legalidad, existiendo la afectación en el ámbito competencial de alguno de los entes a que se refiere el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal.

La finalidad de éste juicio es obligar y constreñir a que todos los Órganos y Poderes que se derivan de la Constitución Federal conformen y ajusten su actuación y la realización de sus actos a lo que dispone la Constitución General de la República²⁰.

La controversia constitucional se tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno con estricto apego a las disposiciones de la constitución general de la república con el fin de garantizar y fortalecer el estado de derecho, el equilibrio de poderes, la supremacía constitucional y el sistema federal.

4. Juicio Político.

Es el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público. El juicio político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional. El juicio político se instituye en los artículos 109, fracción I, 110 y 111 de la Constitución Mexicana, contra altos funcionarios de la Federación y de los Estados a quienes puede sancionarse

²⁰ CFR. MENA ADAME, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*, Edit. Porrúa, México, 2003, p.128.

por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de un buen despacho. El artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala cuándo se surten las hipótesis de procedencia o de afectación de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. De la lectura del precepto apenas citado se desprende que lo que se pretende con éste juicio es tutelar a las instituciones fundamentales previstas en la Constitución, ésta ordena que el juicio se resuelva con un procedimiento y una audiencia del inculpado, es un procedimiento jurisdiccional, pero seguido ante un órgano político como son las cámaras integrantes del Congreso de la Unión, señalando la normatividad en el artículo 8 de la ley de responsabilidades que las sanciones serán destitución e inhabilitación para el servicio público, en dicho procedimiento no debe juzgarse con criterio político, sino con una visión estrictamente normativa y constitucional por encima y al margen de cuestiones ideológicas o partidistas que pueden perjudicar al juzgador.

5. Facultad investigadora de la SCJN.

Esto es creación del constituyente de 1917, el segundo y tercer párrafo del artículo 97 constitucional prevén que la Suprema Corte pueda realizar esta investigación, el segundo párrafo, contempla la posibilidad de que nuestro máximo tribunal averigüe, por conducto de un Juez de Distrito o de un Magistrado de Circuito, de oficio o a petición del Presidente de la República, del Congreso Federal o de un Gobernador, alguna violación grave de garantías individuales. Y el tercer párrafo faculta a la Corte para investigar hechos que constituyan violación del voto público, sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de algunos de los poderes de la Unión y para hacer llegar los resultados de la investigación a los órganos competentes, se trata de un procedimiento y no de un proceso, aunque debe versar sobre violaciones de carácter constitucional y no respecto a violaciones de simple legalidad; se pueden investigar dos temas distintos, éste

medio de control es casi nulo toda vez que no existe la ley reglamentaria respectiva; en la mayoría de los casos de utiliza en relación con la violación del voto público.

6. Los medios de impugnación en materia electoral.

Estableciendo en la carta magna el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano y la revisión constitucional, a cargo de una institución ajena a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- I. El juicio para la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos se instituye en la fracción V del artículo 99 constitucional que atribuye a la Sala Superior del Tribunal Electoral la facultad de resolver en forma definitiva e inatacable, sobre las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, por su parte la ley aplicable al caso establece que éste juicio: “sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a su derecho de votar y 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”²¹. El juicio lo pueden iniciar los ciudadanos agraviados, una vez agotadas las instancias previas y realizadas las gestiones necesarias para ejercitar la acción constitucional.

²¹ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, art. 79., edit. ISEF, México, 2011, p. 46.

II. El juicio de revisión constitucional electoral se instituye en la fracción IV del artículo 99 atribuye al Tribunal Electoral resolver en forma definitiva e inatacable, sobre: “Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas 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 y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.” El artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral sus requisitos son: a) Que los actos o resoluciones impugnados sean definitivos; b) Que los actos impugnados violen la Constitución; c) Que además la violación afecte en forma determinante el desarrollo y el resultado de las elecciones; d) Que se hayan agotado las instancias y recursos previos; y e) Que la reparación solicitada sea posible dentro de los plazos electorales y factible antes de la fecha para la instalación o toma de posesión de los funcionarios electos. De los artículos 87, 88, 89, 90, 91, 92 y 93 de la Ley Reglamentaria citada se desprende que es la Sala Superior del Tribunal Electoral la competente para conocer el proceso en cuestión; y que sólo los partidos políticos podrán intentar éste tipo de impugnación. Los mismos preceptos regulan el trámite, resolución y efectos de las sentencias que decidan el fondo del asunto planteado.

7. El procedimiento que se lleva ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Los organismos defensores de los Derechos Humanos, como entidades autónomas, se crean a principios de 1992. En la sección B) del artículo 102 constitucional están las bases de la existencia de estas entidades no jurisdiccionales cuya función es velar por el efectivo respeto de los Derechos Humanos en nuestro país. Puede señalarse con certeza las siguientes características de la CNDH e instituciones afines: a) Se trata de organismos no jurisdiccionales; b) No se sigue ante ellos un proceso jurisdiccional; c) Los trámites en estos casos no constituyen un proceso entre partes, en donde se cumplan las formalidades esenciales de todo proceso; d) Las comisiones no emiten propiamente una sentencia o resolución, sino lo que la ley llama “recomendaciones”; e) Las comisiones carecen de fuerza coercitiva para hacer cumplir sus recomendaciones, es decir, sus decisiones no son vinculatorias; f) Su competencia especializada es conocer de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad; g) Están excluidos del control de estos organismos el Poder Judicial de la Federación, y los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales; h) La CNDH sólo conocerá de quejas directas contra actos u omisiones de carácter administrativo de autoridades federales. I) La CNDH conocerá de violaciones cometidas en actos u omisiones de naturaleza administrativa de autoridades judiciales de las entidades federativas, sólo en forma indirecta, al conocer de las inconformidades mencionadas en párrafos anteriores.

1.6 Los tribunales constitucionales

En el sistema judicial de control concentrado de la constitucionalidad, tiene un papel central el funcionamiento de un tribunal al que se le reconozca ser la máxima instancia de decisión en cuanto al significado y alcance de las disposiciones de la Ley fundamental. La competencia básica de dicho tribunal consiste en el control de constitucionalidad de la ley y, por tanto, en imponer a

la mayoría parlamentaria (Congreso de la Unión) que la aprueba el respeto del pacto constituyente. Sus competencias adicionales van en la misma dirección: protección de los derechos fundamentales, esto es, defensa del individuo, de la sociedad, de la sociedad frente al estado; protección de la distribución de la distribución territorial del poder y por tanto de la existencia de minorías territoriales; protección de la división de poderes, esto es, protección de la sociedad frente a la concentración indebida de poder en uno de los órganos del Estado.

Regresando a la teoría kelseniana, un órgano especializado en cuestiones de constitucionalidad donde la interpretación de la constitucionalidad de los actos o leyes versa en un órgano autónomo al poder judicial, haciendo así a un Tribunal Constitucional. Solamente se puede considerar como Tribunal Constitucional, aquel cuya jurisdicción se limite en conocer en exclusiva, de los conflictos constitucionales, órgano que deberá estar situado fuera de la jurisdicción ordinaria, en consecuencia, fuera del poder judicial, pero también fuera de los otros dos poderes públicos, lo que significaría ortodoxamente, que las actuales Cortes Supremas o Salas especializadas, que estudian en exclusiva de las cuestiones constitucionales, pueden tener jurisdicción constitucional, pero no se les puede llamar Tribunal o Corte Constitucional pues pertenecen al poder judicial y en cierta medida se encuentran compartiendo créditos con la jurisdicción ordinaria.²²

Como se menciono los tribunales constitucionales nacen en Europa con la doctrina de Hans Kelsen, siendo así un órgano artificial inventado por el constituyente democrático del siglo XX para completar la división tripartita clásica de poder ante la insuficiencia de esta ultima para controlar el ejercicio del Poder del Estado y evitar su desnaturalización autoritaria. Se trata, pues, de un producto de la falta de respeto a la Constitución por los poderes clásicos del

²² CFR. FAVOREAU, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Ariel, Barcelona, 1995, p.87.

Estado. Donde la constitución se ha respetado, no ha hecho falta un Tribunal Constitucional. Donde no se ha respetado, ha habido que introducirlo. Los constituyentes democráticos de los países en los que ha ocurrido esto último han tenido que hacer de necesidad virtud y diseñar un instrumento, a fin de imponer a los poderes del Estado desde el exterior, por así decirlo, el respeto a la voluntad del constituyente. En esto, en última instancia, es en lo que consiste el Tribunal Constitucional.²³

Así el Tribunal constitucional nace y se desarrolla como instancia garante de la supremacía de la constitución si no fuera por esto, el órgano no existiría, tratándose así de la única competencia que el tribunal no puede no tener, a través del control constitucional concentrado de las normas jurídicas secundarias y de los actos devengados.

Por regla general, las cuestiones de constitucionalidad, se deben plantear ya sea en vía principal ante el órgano especializado fuera o dentro del poder judicial o bien, si procediera, los órganos jurisdiccionales ordinarios pueden plantear el problema de inconstitucionalidad al organismo especializado; pero en cualquier supuesto, éste resolverá, en su caso, anulando la norma legislativa con vicios de inconstitucionalidad. Siendo así *“los altos órganos judiciales, independientemente de su denominación, cuya función material esencialmente consista en la resolución de los litigios o conflictos derivados de la interpretación o aplicación directa de la normativa constitucional.”*²⁴

La rigidez del modelo kelseniano de justicia constitucional ha quedado superada por nuestra Constitución, llamando a una permeabilidad entre dos planos antes mencionados e incluso a una intervención activa del Juez ordinario en la depuración del ordenamiento que debe llevar a cabo, por un lado, inaplicado,

²³ CFR. PEREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, 2000, p.140.

²⁴ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Los tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, FUNDAP, México, 2002, p.236.

por considerarlas derogadas, aquellas normas preconstitucionales que entienda opuestas a la constitución y por otro lado suscitando ante el Tribunal Constitucional por vía incidental el control concreto de constitucionalidad por medio de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad.

Cuando el Tribunal constitucional analiza las violaciones a los derechos fundamentales de los gobernados, en ocasiones no es fácil distinguir cuándo se trata de una violación constitucional o una violación de derechos constitucionales derivados de la ilegalidad del acto, con lo que se asemeja el control concentrado con el americano, pues en estos supuestos, se atienden los negocios judiciales en función de casos concretos, trascendentes en importantes.

No obstante que ambos sistemas han tenido a unificarse o formarse como híbridos, mixtos, no se puede negar la influencia del sistema de control constitucional ideado por Kelsen, asía varios de los países tanto en Europa como en América latina. Por lo que hace a México, la Suprema Corte de Justicia de la nación a raíz de las reformas constitucionales de 1988 y más concretamente de 1994, la han transformado en un Tribunal Constitucional, desde el punto de vista material aunque no formal, pues forma parte del poder judicial de la federación, y en éste aspecto no es un Tribunal Constitucional en sentido formal, pues no fue creado *ad-hoc* para resolver las cuestiones constitucionales, sin embargo, desde el punto de vista material, realiza funciones iguales a las de un Tribunal Constitucional.

La naturaleza de un tribunal constitucional puede determinarse desde dos ópticas distintas, por un lado existe la perspectiva formal, que corresponde a la concepción tradicional, es aquel órgano creado para conocer especial y exclusivamente de los conflictos constitucionales, situado fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independiente tanto de éste como de los poderes públicos. Conforme a esta concepción, las cortes o tribunales supremos pueden

ser jurisdiccionales constitucionales. Esta noción se identifica fundamentalmente con el modelo europeo de tribunal constitucional.

Ahora bien, desde una perspectiva moderna y más amplia que corresponde a su enfoque material, entiende por un tribunal constitucional al órgano jurisdiccional de mayor jerarquía que posee la función esencial o exclusiva de establecer la interpretación final de las disposiciones de carácter fundamental. En esta concepción, donde se puede ubicar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación debido a las reformas constitucionales de 1987, 1994, 1999, convirtiéndola en un tribunal constitucional.²⁵

Resulta importante destacar que inclusive en algunos países donde se adopta el sistema americano o difuso de control constitucional, el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía funge materialmente como tribunal constitucional, como por ejemplo, sucede en los Estados Unidos de Norteamérica, donde si bien las resoluciones de la Corte Suprema Federal operan sólo para el caso particular, en la práctica tienen efectos generales, debido a la fuerza vinculante del precedente jurisprudencial. En cambio, algunos tribunales constitucionales formalmente considerados han ampliado considerablemente sus facultades al conocer de asuntos difícilmente de ubicar de contenido constitucional o legal, situación semejante ocurría con la Suprema Corte de Justicia de México al fungir fundamentalmente como tribunal supremo de casación, antes de la reforma constitucional de 1987.

En consecuencia, es necesario conocer las atribuciones y competencias del órgano para determinar su naturaleza jurídica. En éste sentido, entendiendo como tribunal constitucional al alto órgano judicial o jurisdiccional situado dentro o fuera del poder judicial, independientemente de su denominación, cuya función material esencialmente consista en la resolución de los litigios o

²⁵ CFR. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Diccionario jurídico mexicano*, UNAM, México, 2000, p.210.

conflictos derivados de la interpretación o aplicación directa de la normativa constitucional.²⁶

1.6.1 La SCJN como Tribunal Constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el más alto tribunal, el cual ha experimentado una evolución progresiva para convertirse materialmente en un tribunal constitucional, a pesar de pertenecer al Poder Judicial de la Federación. En un análisis en retrospectiva, se puede distinguir dos grandes etapas en esta conversión: la primera, que se inicia con la promulgación de la Constitución vigente de 5 de febrero de 1917 y se desarrolla a lo largo del siglo XX hasta las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor el 15 de enero de 1988; y la segunda, a partir de 1988 hasta la actualidad.

En la primera etapa, las reformas constitucionales y legales en realidad se efectuaron para combatir el rezago derivado del incremento desorbitante en el número de demandas de amparo (en lo que respecta a la legalidad), que originó la resolución de la Suprema Corte de Justicia de 29 de abril de 1869, caso conocido como “Amparo Vega”²⁷ declarando de manera implícita la inconstitucionalidad del artículo 8° de la Ley de Amparo de 20 de enero de 1869 que prohibía expresamente la procedencia del amparo contra las resoluciones judiciales; lo que ocasionó que a partir de esa fecha la Corte se convirtiera fundamentalmente en un tribunal de casación, para combatir en última instancia la inexacta aplicación de las disposiciones legales secundarias.

Las reformas constitucionales y legales más importantes durante este primer periodo son:

²⁶ CFR. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, Porrúa, México, 2004, p. 67.

²⁷ Nota: La Suprema Corte de Justicia ordenó admitir la demanda de amparo solicitada por Miguel Vera contra el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa y que el juez de distrito había desechado con base en el artículo 8° de la Ley de Amparo de 1869.

1. La primera reforma significativa es la de 20 de agosto de 1928, en la que se reformo el artículo 94 del texto original de 1917 para aumentar el número de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de 11 a 16, funcionando en pleno y en tres Salas de cinco Ministros cada una. Civil, penal y administrativa.
2. Una nueva reforma al artículo 94 constitucional aconteció el 15 de diciembre de 1934, aumentando otra vez el número de Ministros de 16 a 21, creándose una cuarta Sala en materia laboral. Asimismo se establece un periodo de seis años para el encargo de Ministro, Magistrado de circuito y Juez de Distrito.
3. El 19 de febrero de 1951 y debido al rezago existente en la Corte se dio otra reforma constitucional (art. 94) que constituye un paso significativo en nuestro sistema judicial federal, al crearse los tribunales colegiados de circuito en materia de amparo. El conocimiento de los amparos se dividió entre estos nuevos órganos y la Suprema Corte. Los primeros conocían de las infracciones procesales, mientras que las Salas y el pleno de la Corte resolvían de las infracciones de fondo. Si bien con la creación de los Tribunales Colegiados disminuyeron los asuntos que llegaban al alto tribunal, no termino con el rezago, pues en la realidad todos los asuntos podían llegar a éste tribunal a través del recurso de revisión, fungiendo primordialmente como tribunal de casación.

Por otra parte, en esta reforma el artículo 94 constitucional y también con el ánimo de combatir el rezago, se aumenta el número de Ministros de 21 a 26 debido a la creación de 5 Ministros supernumerarios, con la particularidad que en ningún caso podían integrar el tribunal pleno.

4. Posteriormente, mediante reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 31 de diciembre de 1957, se faculta al tribunal pleno para conocer en revisión, es decir, en segunda instancia, de los juicios de amparo contra la constitucionalidad de leyes, competencia que antes tenían las Salas.
5. La reforma constitucional de 25 de octubre de 1967 otorgó la posibilidad a que los Ministros supernumerarios formen parte del pleno al suplir a los Ministros numerarios.²⁸
6. Asimismo en la reforma a la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 30 de abril de 1968, por una parte, se introdujo la facultad discrecional de la Segunda Sala de la Suprema Corte para conocer de la inconstitucionalidad de leyes cuando existe jurisprudencia del pleno, lo que aligera considerablemente la carga a éste debido a la reforma comentada de 1957.

Estas seis reformas constitucionales y legales de 1928, 1934, 1951, 1957 y 1968, si bien nacieron con el objeto de combatir el rezago, marcan los cimientos de lo que vendría después, es decir, la concepción y la idea de convertir materialmente a la Suprema Corte en un tribunal constitucional.

La segunda etapa, comprende las reformas constitucionales de 1987, 1994, 1996 y 1999.

1. Este periodo se inicia con la reforma constitucional de 29 de agosto de 1987, completándose con las reformas a la Ley de Amparo y con la nueva Ley orgánica del Poder Judicial Federal de 5 de enero de 1988,

²⁸ Nota: Constituyéndose en salas auxiliares para resolver los amparos contra leyes que integraban rezago.

reformas todas que entraron en vigor el 15 de enero del mismo año. El contenido fundamental y la importancia de este paquete de reformas consiste en la intención del legislador de convertir a la Corte en un tribunal especializado de naturaleza constitucional como expresamente señala la exposición de motivos de la reforma constitucional. De esta forma, el control de mera legalidad que antes de la reforma conocía el alto tribunal, pasa a los tribunales colegiados de circuito.

2. Seis años después aparece la reforma constitucional en materia judicial más importante de los últimos años. La reforma de 31 de diciembre de 1994 comprendió un total de 27 artículos sustantivos y 12 transitorios ²⁹. La importancia de la misma se desdobra en dos aspectos fundamentales: primero, en la composición orgánica del alto tribunal; y segundo, en la creación de todo un sistema de control constitucional, acercándose considerablemente a los tribunales constitucionales europeos.

En cuanto a la composición orgánica, se vuelve al texto original de la constitución de 1917, reduciéndose el número de integrantes de la Suprema Corte de Justicia de 26 a 11. Asimismo, se suprime la inamovilidad de sus miembros al establecer un período de quince años, aunque en el artículo transitorio se establece que el periodo de los actuales Ministros vence, en forma escalonada, el último día de noviembre del 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015. Acercándose a los tribunales constitucionales europeos donde los miembros varían entre nueve y dieciséis y son electos por períodos determinados.

Otro aspecto importante es la creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano integrante del poder judicial e independientemente de la Suprema Corte para administración del poder judicial federal y para velar por la carrera judicial, a través de sistemas objetivos de control y ascenso de los funcionarios

²⁹ CFR. *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, UNAM-Senado de la República, 1997, p.34.

judiciales quitándole la carga administrativa que antes realizaba la Suprema Corte.

Adicionalmente a estos cambios orgánicos, la reforma de 1994 estableció todo un sistema de control constitucional, que se vio cristalizado en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución política publicada el 11 de mayo de 1995³⁰. La denominación de *acción de inconstitucionalidad* fue criticada al estimar que en realidad lo que es inconstitucional es la pretensión que se hace valer, pero no la acción en si misma además el porcentaje de un tercio de los integrantes de los órganos legislativos para encontrarse legitimados para ejercerla resulta demasiado elevada, como también lo es el voto favorable de por lo menos ocho Ministros para que se procedente y se declare la inconstitucionalidad respectiva.³¹

Por otro parte se ampliaron los supuestos de procedencia de la *controversia constitucional*, que resuelve los conflictos constitucionales entre los órganos incluyendo el municipio como parte legitimada y procede asimismo la controversia entre los distintos órganos del estado integrantes de los diversos niveles de gobierno en los términos de la propia ley reglamentaria, supliendo al juicio de amparo que era entonces el que resolvía sobre estos temas. Las sentencias que se dicten en estos procesos también pueden tener efectos generales, requiriendo la votación favorable de por lo menos ocho Ministros; en caso contrario sólo tendrá efectos entre las partes.

3. Posteriormente mediante al reforma constitucional de 21 de agosto de 1996 en materia electoral, junto con sus respectivas reformas legales, se termina de completar el sistema de control constitucional. Por un lado, se elimina la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad

³⁰ CFR. CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 3° edición, Edit. Porrúa, México, 2000, p.76.

³¹ CFR. ARTEAGA NAVA, Elisur *Reformas al Poder judicial*, UNAM, México, 1995, p.96.

en materia electoral, cubriendo la zona de inmunidad que existía para combatir leyes electorales. Procede ahora la acción de inconstitucionalidad como un control constitucional de leyes electorales. Y por otra parte, el antiguo Tribunal Federal Electoral, pasa a formar parte del Poder Judicial de la Federación, incorporándose dentro de su competencia, el conocimiento del *juicio de revisión constitucional electoral*, con el objeto de combatir la inconstitucionalidad de los actos concretos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas; que junto con el *juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano*, constituyen garantías constitucionales en materia electoral de competencia de ese órgano jurisdiccional.

4. Después de estas reformas de 1996, siguen las reformas constitucionales del 11 de junio de 1999, que confirman la tendencia de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de tribunal constitucional, mediante la reforma a la fracción IX del artículo 107 constitucional, se establece que las resoluciones que se dicten en materia de *amparo directo* por los tribunales colegiados no admiten recurso alguno, excepto los casos en que se decida sobre la constitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución y, además, a juicio de la Suprema Corte y conforme a los acuerdos generales que emita el pleno de ésta, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en este caso procederá el recurso de revisión, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales; en caso contrario se desechara el recurso. Como se advierte se deja a la Corte la facultad discrecional para conocer del recurso de revisión. En cambio, en el *amparo indirecto*, cuando decida

la Corte que no es necesaria su intervención se remitirá el asunto al tribunal colegiado correspondiente.

También se expidieron los acuerdos generales 9 y 10 de 200, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 19 y 20 de septiembre del mismo año, consistentes, en el primero, en enviar a las Salas todos los amparos en revisión y amparos directos de 1998 y años posteriores, cuya competencia originalmente le correspondía al pleno y el segundo acuerdo establece que cuando se impugnen leyes locales, la competencia atribuida al pleno del tribunal pasa ahora a los tribunales colegiados de circuitos, quitando una atribución meramente constitucional que en principio y de acuerdo a las nuevas tendencias le tendría que corresponder a la Suprema Corte, como lo es el control constitucional de las leyes locales. De esta forma los tribunales colegiados de circuito se convierten en órganos terminales no sólo del control de legalidad sino también del control constitucional de leyes locales.

1.6.2 Tribunales locales constitucionales

La posibilidad de que los estados –entidades federativas- resuelvan sus problemas constitucionales en el marco de sus instancias jurisdiccionales, sin tener que recurrir como hasta ahora, al poder judicial federal, en virtud de que por razones histórico -políticas, en nuestro país se venía manteniendo un centralismo en todos los ámbitos, sin excepción. De ahí la existencia de un centralismo jurídico concentrado en el Poder Judicial Federal. Resultado de las condiciones actuales que permiten redefinir las decisiones político – fundamentales, las entidades federativas se están ocupando de principios e instituciones que permitan la justicia constitucional local, esto es, que para

dirimir sus conflictos internos las entidades federativas tengan órganos jurisdiccionales locales que protejan su Constitución.³²

A partir del año 200 se advierte en México una tendencia en desarrollar esta temática, como se pone en evidencia con las reformas a las constituciones locales de Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo, entre otras,³³ que prevén distintos mecanismos de protección constitucional, cuya competencia se atribuye al poder judicial estatal (sea al pleno o a una Sala constitucional o Sala superior). Lo anterior descansa en un principio de supremacía constitucional local como se desprende de:

“Artículo 80. En el Estado de Veracruz, la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución será la ley suprema.” (*Constitución del Estado de Veracruz, reforma de febrero del año 2000*).

“Artículo 158. La Justicia constitucional local se rige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta constitución, bajo el principio de supremacía constitucional” (*Constitución del Estado de Coahuila, reforma de marzo del 2001*).

“Artículo 104. El control constitucional se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio para mantener la eficacia y vigencia de esta Constitución; tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable en el orden jurídico estatal, los conflictos que por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, surjan en el ámbito interior del Estado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo o entre uno de ellos y los municipios que conforman el Estado, o entre dos o más municipios, sin perjuicio de lo previsto en los Artículos 76 fracción VII, 103, 105, 107 y último párrafo de la fracción II del 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos

³²CFR. VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Justicia Constitucional Local*, FUNDAP, México, 2003, p. 89.

³³ Nota: En varios estados existen propuestas de reformas a las constituciones locales para introducir instrumentos de control de la constitucionalidad y una magistratura especializada.

Mexicanos.”(*Constitución del Estado de Quintana Roo, reforma de octubre del año 2003*).

Bajo esta óptica, el tema de control de la constitucionalidad se explica en función de que, en el nivel local, existe un orden normativo al que se le denomina constitución, que es de naturaleza suprema; ello implica por una parte, que hay un complejo normativo, integrado, por las leyes, decretos, bandos y acuerdos generales, que es índole secundaria y derivada; y por otra, que existen poderes y autoridades locales que son, por partida doble, constituidos, cuya existencia y actuación esta prevista y regulada por ese orden normativo y particularidades que están sujetos a lo que él disponga.³⁴

Esta supremacía constitucional local no ha sido suficientemente construida por la doctrina y la jurisprudencia mexicana, a pesar de que el tradicional juicio de amparo tuviera su origen en la constitución yucateca de 1841. Las ideas contemporáneas hacen suponer un nuevo análisis del artículo 41 de la Constitución Federal, con el objeto de armonizar el actual sistema de control de la constitucionalidad previsto a nivel federal y los que empiezan a surgir en las entidades federativas.³⁵

En la práctica, sin embargo, el reconocimiento hacia la utilidad que puede generar el constitucionalismo local, se desarrolla en forma lenta, pues tiene como inconveniente el hecho de que la cultura jurídica mexicana se caracteriza por concebir que cualquier decisión proveniente de una autoridad jurisdiccional (federal o local), que no pertenezca al Poder Judicial de la Federación (en

³⁴ CFR. ARTEAGA NAVA, Elisur, *La constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control constitucional*, FUNDAP, México, 2003, p. 134-136.

³⁵ Nota: El artículo 41 en su primer párrafo de la constitución política federal establece: “*El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, 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.*”

adelante Poder Judicial de la Federación), tarde o temprano, puede ser combatida a través del juicio de amparo. El hecho de que el Poder Judicial de la Federación pueda revisar indirectamente la legalidad de los actos de las autoridades judiciales, en términos de lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del juicio de amparo, ha sido un factor que ha fomentado dicha cultura.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional número 14/2001, consideró que en México existen cinco órdenes jurídicos: el constitucional, el federal, el estatal o local, el del Distrito Federal y el municipal. El criterio relativo quedó plasmado en la tesis de Jurisprudencia número P./J.136/2005, cuyo rubro y texto son los siguientes:

-ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN.—De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla³⁶.

De la ejecutoria relativa, se advierte que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al referirse al ámbito constitucional, sólo lo hizo en

³⁶ Tesis jurisprudencial “ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN”, Registro No. 177006, Tesis: P./J. 136/2005 Novena Época, dictada en Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Octubre de 2005, p. 2062.

relación con el sistema normativo de la Constitución, pues al respecto expresó que en el estado mexicano existe “un orden constitucional y otros órdenes parciales”, haciendo alusión a los órdenes federal, local, del Distrito Federal y municipal, en el sentido de que estos últimos deben ajustarse al primero de los mencionados. Sin embargo, es pertinente destacar que en el orden jurídico estatal se ha desarrollado un fenómeno singular, consistente en que en las constituciones de algunas entidades federativas se han creado diversos instrumentos jurídicos de protección. Tal vez hay otro orden más, que aunque no existe en forma independiente en el estado mexicano, sí tiene un ámbito de aplicación, me refiero al orden internacional, ya que los tratados internacionales pueden ser invocados tanto en juicios constitucionales, federales, locales y también ante tribunales internacionales.

Aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria citada, no se refirió en forma específica a este orden jurídico y aun cuando por haber surgido en el ámbito estatal, podría ubicarse en el nivel local, considero que más bien se sitúa en el orden constitucional. Lo anterior se sustenta en que el orden jurídico constitucional comprende lo relacionado con el contenido normativo contenido en una ley suprema, tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo, es decir, los distintos instrumentos procesales de control constitucional, su ejercicio por parte de los gobernados, su desarrollo, su resolución por parte de los órganos de control; es decir, en esencia, el orden jurídico constitucional comprende lo relativo al control de la Constitución a través de sistemas de distribución de competencias y del respeto a derechos fundamentales. Sucede que todos esos aspectos se encuentran en el constitucionalismo local.

En efecto, el orden constitucional en México opera tanto en el ámbito de control de la constitución federal, como en el de control de las Constituciones de las entidades federativas (constitucionalismo local); es decir, en ambos casos

existe un orden normativo supremo en el cual se establece el sistema de competencias al que deben sujetarse las distintas autoridades sobre las cuales rigen, se atribuye a un tribunal determinado (constitucional) definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla, destacándose también que se tutela el respeto a los derechos fundamentales, establecidos en la Constitución Federal, como en las Constituciones locales.

Cabe hacer la aclaración de que el constitucionalismo local, por las características anotadas, no podría ser ubicado en el nivel denominado: *orden jurídico local*, ya que las disposiciones normativas que lo conforman son de carácter constitucional y no de carácter local; es decir, no participan de la calidad de leyes ordinarias, en que normalmente se sitúan las leyes y ordenamientos jurídicos de las entidades federativas.

Por lo tanto, resulta conveniente ubicar a los distintos órdenes jurídicos en referencia a la materia de su objeto, lo cual es propicio para poder realizar el análisis de las problemáticas que se presenten en el sistema jurídico mexicano, con reverencia al sistema constitucional local federal.

Pero volviendo al punto central de este capítulo y toda vez que ha sido precisado el orden jurídico en que se ubica el constitucionalismo local, se procede a exponer sus funciones e importancia en México.

Es en el ámbito procesal donde el constitucionalismo local parece tener su mayor relevancia, pues en las diversas entidades federativas en que existe dicho sistema normativo, se han creado instrumentos jurídicos novedosos, tales como *acciones por omisión legislativa* y *juicios de protección de derechos*

humanos,³⁷ que no están previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La funcionalidad y eficacia prácticas que, en su caso, representen tales instrumentos constitucionales locales, podría motivar a la reflexión respecto de si los mismos, o figuras jurídicas similares, podrían incluirse en posteriores reformas a la Carta Magna. Asimismo, el ejercicio por parte de los particulares, respecto de esta clase de instrumentos de control constitucional estatal, así como de las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales previstas en el ámbito local, ante los tribunales constitucionales locales, ha generado (y seguirá generando) la emisión de criterios jurídicos en torno a los problemas ahí planteados. En ese aspecto, también pueden surgir ideas y elementos que contribuyan a mejorar la comprensión del derecho procesal constitucional, no sólo en el ámbito local, sino en relación con la Constitución general; es decir, el aprendizaje y la obtención de conocimientos no necesariamente puede surgir de arriba hacia abajo, por decirlo de algún modo, sino que también puede ser a la inversa.

Para aterrizar las ideas anteriores, a continuación se cita el criterio jurisprudencial surgido de la controversia constitucional número 14/2005, promovida por el Municipio de Centro del Estado de Tabasco, donde el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aun cuando se enfocó al análisis de una controversia constitucional, en realidad conoció sobre una acción de omisión legislativa, implícitamente contenida en el artículo 115 de la Constitución Política.

³⁷ Nota: La omisión legislativa se encuentra prevista en las constituciones de Veracruz, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo; mientras que el juicio de protección de derechos humanos, en Veracruz y Tlaxcala (en este último estado, se denominan “medios de defensa”, contra actos de autoridades que vulneren derechos fundamentales conferidos por la Constitución local relativa).

-PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA DE 1999, AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VULNERA TANTO AL CITADO DISPOSITIVO TRANSITORIO COMO AL PROPIO PRECEPTO CONSTITUCIONAL.—La facultad conferida a las Legislaturas Estatales en el citado precepto transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, para que en coordinación y a propuesta de los Municipios respectivos adopten las medidas conducentes sobre la actualización de los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, constituye una facultad de ejercicio obligatorio en tanto deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución Federal. En ese sentido, el hecho de que algún Congreso Local que haya recibido la propuesta relativa no se pronuncie al respecto, vulnera tanto al artículo quinto transitorio señalado como al propio 115 constitucional, pues con dicha omisión absoluta se impide que las disposiciones de la Carta Magna sean plenamente eficaces.³⁸

El criterio anterior es importante, porque en cierta forma el Pleno de la SCJN reconoció que de la propia constitución general se puede derivar una omisión legislativa, a pesar de que dicho tribunal ha desechado controversias constitucionales instauradas con el propósito de combatir omisiones legislativas atribuidas al Congreso de la Unión, como ocurrió en el caso de la controversia constitucional número 340/2001, promovida por el Ayuntamiento de Acapulco

³⁸ Tesis jurisprudencial " PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA DE 1999, AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VULNERA TANTO AL CITADO DISPOSITIVO TRANSITORIO COMO AL PROPIO PRECEPTO CONSTITUCIONAL" Registro No. 175854, tesis: P./J. 12/2006, Novena Época, dictada en pleno, Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, 2006, p.1532.

de Juárez, Estado de Guerrero, la cual fue desechada por considerarse que el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé un medio de control constitucional para combatir dicha omisión.

Es decir, de la tesis anterior, se advierte que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el hecho de que algún Congreso Local que haya recibido la propuesta para adoptar las medidas conducentes sobre la actualización de los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, y no se pronuncie al respecto, vulnera tanto al artículo quinto transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución política, como al propio 115 constitucional, pues con dicha omisión absoluta se impide que las disposiciones de la Carta Magna sean plenamente eficaces, o sea, determinó que existió violación a preceptos de la Constitución Política, lo cual evidencia que implícitamente, como se dijo, se podría dar una omisión legislativa derivada de artículos de la propia Constitución general. Como quiera que sea, lo que interesa destacar es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está conociendo de temas constitucionales derivados del constitucionalismo local y ello puede contribuir al mejoramiento de la administración de justicia constitucional general, pues cuando menos, se amplía la visión del mundo del derecho.

Sobre el punto precisado en el párrafo anterior, también debe destacarse que la labor de las entidades federativas por crear mecanismos que hagan más eficiente el servicio de administración de justicia, son dignos de tomarse en cuenta para el desenvolvimiento de un estado federal centralizado como el nuestro, pues finalmente se encuentran encaminados a que los gobernados cuenten con más instrumentos jurídicos que les permitan un acceso directo para la solución de sus problemas de índole constitucional local (sin necesidad

de acudir a instancias constitucionales propiamente dichas), es decir, finalmente representan más opciones de acceso a la justicia.

Además, acorde con lo anterior, los mecanismos locales de control constitucional, pueden ser una muestra de que en la justicia local puede hallarse un remedio para la gran carga de trabajo que se presenta en el Poder Judicial Federal.³⁹

³⁹ CFR. NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Reforma del Estado*, México, UNAM-SCJN, México. 2007, p. 234.

II. La suspensión en los medios de control constitucional.

El tiempo utilizado para la solución definitiva de los procesos jurisdiccionales con frecuencia es largo. Ello se atribuye a que en determinados casos la propia efectividad y operatividad de un proceso requiere de un tiempo razonable para su adecuada substanciación. Tal situación en este tipo de asuntos puede poner en peligro la eficacia de la sentencia definitiva, en el caso de la justicia constitucional emitida por el tribunal constitucional, como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se refiere a un proceso más tardado que los procedimientos comunes, porque la resolución de dichos planteamientos afectara en una escala mayor y el análisis tiene que ser mas minucioso.

En el proceso de resolver sobre la actuación constitucional por parte de las autoridades o sobre la certeza constitucional de las leyes emitidas por el legislador, el único instrumento que podría hacer posible una justicia virtual hasta en tanto se resuelve dicho planteamiento son las medidas cautelares, que en pocas palabras son las medidas tomadas por el Juez conecedor a través de un auto que reconoce la necesidad de la medida cautelar o valora la petición del actor para concederla y cuyo objeto es tutelar el efectivo cumplimiento de la sentencia principal.

Las medidas cautelares pueden extinguirse por el desistimiento de la pretensión cautelar, por la modificación de la medida ya sea extinguiéndola o modificando el objeto de la medida cautelar, la terminación del proceso y por la falta de notificación de la demanda planteada⁴⁰.

En el derecho procesal existen diversos tipos de medidas cautelares *nominadas* o *innominadas*, las que están dichas en la ley o las que quedan al arbitrio del

⁴⁰CFR. FABREGA, Jorge, *Medidas Cautelares*, Ed. Gustavo Ibáñez, Colombia, 1998, p. 36.

Juez, *conservativas* o *innovativas*, conservan una situación existente o crean una situación de hecho; o de acuerdo a lo que se busca por *objeto* o *finalidad*, asegurando bienes, personas o pruebas,⁴¹ existen muchas medidas cautelares pero en este capítulo y en relación con el tema planteado sólo abordare la suspensión como medida cautelar.

Dentro de las medidas cautelares existen características que hacen posible la comparación con otras figuras jurídicas, como es la instrumentalidad, la provisionalidad, la jurisdiccionalidad; y lo flexible.

- a) La instrumentalidad, determina que la vida de la medida cautelar siga la suerte de la pretensión principal, es decir las medidas cautelares sólo pueden adoptarse cuando se encuentra pendiente un proceso principal y concluirá cuando el proceso principal termine.
- b) La provisionalidad, es decir la medida cautelar perderá su propósito cuando ya no exista efectos que requieran ser asegurados, siendo así que depende del proceso principal y, por ende, se encuentra destinada a agotarse, independientemente si el derecho resguardado haya sido reconocido o no por el juzgador. La provisionalidad no sólo se relaciona con la culminación del proceso si no también se encuentra sujeta a la modificación del derecho tutelado.

Lo provisional no significa lo temporal, ya que se advierte que lo temporal es algo que tiene una duración limitada, pase lo que pase, y lo provisional se refiere a lo que está destinado a durar hasta que sobrevenga un evento sucesivo; las medidas cautelares tiene la

⁴¹ CRF. GALLEGOS FEDRIANI, Pablo, *Las medidas cautelares contra la Administración Pública*, Ed. Ábaco, Argentina, 2002, p.50.

característica de la provisionalidad pero no todas manejan la temporalidad.⁴²

- c) La jurisdiccionalidad, en cuya virtud las medidas cautelares personales sólo pueden ser adoptadas por el órgano jurisdiccional competente, con la salvedad de la facultad que tienen ciertas autoridades para ordenar la detención de una persona, como por ejemplo, el ministerio público tratándose de casos urgentes, o bien cualquier persona o la policía, tratándose de supuestos de flagrancia. Las medidas cautelares son netamente jurisdiccionales, toda vez que se originan y terminan dentro de una estructura procesal ante un ente jurisdiccional.

- d) Lo flexible, las medidas cautelares tienden a sujetarse a la suerte principal, dicho esto, cabe recordar que la suerte principal puede modificarse, entonces las medidas cautelares quedan a reserva de la estabilidad de lo principal cuando ocurren hechos supervinientes en dicho procedimiento, dichas medidas cautelares se pueden mejorar, sustituir o pedir su ampliación, en el momento en que se considere que se pone en riesgo la efectividad de la medida cautelar concedida.

Ahora bien se entiende que la suspensión como medida cautelar implica la conservación de los elementos que forman parte del proceso ante, durante y después de su desarrollo, quedando a la expectativa del procedimiento principal.

⁴² Nota: Como es el caso de la suspensión provisional, contemplada en la Ley de amparo, de acuerdo al artículo 131 de dicha ley, la suspensión provisional tiene una duración temporal hasta que se celebre la audiencia incidental, ya que en la audiencia mencionada se decidirá si se concede o no la suspensión definitiva la cual de concederse durara todo el proceso, pero la suspensión provisional se terminara.

La suspensión en materia constitucional se puede identificar como la medida preventiva, dictada por el juzgador de acuerdo al interés de salvaguardar derechos los cuales si son de carácter irreparable será de oficio o por el contrario si son derechos que deben de ser tutelados será a petición de partes, quedando a la suerte y a la estabilidad de un procedimiento principal.

En la actualidad en los medios de control constitucional existe la suspensión en el juicio de amparo regulado en los artículos 103 y 107 constitucional y a su vez en la controversia constitucional contemplada en la fracción I del artículo 105 constitucional.

En cuanto al juicio de amparo se establece en la ley reglamentaria de 1861, de acuerdo al proyecto de Manuel Dublán, que primeramente conocieran del juicio de amparo los jueces de distrito, en apelación los de Circuito y en súplica la Suprema Corte; se estableció la responsabilidad de la autoridades que fueran contumaces y se velaba por el cumplimiento de las sentencias, estableciendo por primera vez la suspensión del acto reclamado en la ley, “ *El Juez de Distrito correrá traslado por tres días a lo más al promotor fiscal, y con su audiencia declarará, dentro del tercer día, si debe o no abrirse el juicio conforme al artículo 101 de la constitución; excepto el caso en que sea de urgencia notoria la suspensión del acto o providencia que motiva la queja, pues entonces lo declarará desde luego bajo su responsabilidad.*”⁴³

Lo anterior, otorgaba al Juez de Distrito amplio arbitrio para conceder de plano al quejoso la suspensión del acto reclamado, de acuerdo con las circunstancias que hubiese apreciado el Juez conecedor, bajo su responsabilidad, sin la necesidad de una etapa incidental, solamente por la apreciación judicial.

⁴³ OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo, *Teoría de la suspensión del acto reclamado en materia penal*, Porrúa, México, 2005. p.30

En el año de 1869, la ley orgánica de los artículos 101 y 102 de la constitución de 1857, contemplo la concesión o negación de la suspensión sin que constituyera una decisión judicial unilateral y subjetiva, pues se dictaba en una resolución jurisdiccional recaída en un incidente contencioso, de contenido diverso del de la cuestión constitucional fundamental debatida en el amparo.⁴⁴

La clasificación de la suspensión del acto reclamado en la de oficio o a petición de parte, fue establecida en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, en la parte relativa al juicio de amparo. En la Ley de amparo de 1919, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la constitución de 1917, contemplaba la audiencia incidental en el amparo indirecto, en la que se recibía el informe previo de la autoridad responsable, se daba audiencia al quejoso, al agente del Ministerio público y al colitigante o parte civil o tercero perjudicado, si era el caso que se presentara a la audiencia, concluida la audiencia, el Juez de Distrito resolvía si procedía o no la suspensión, contra esa resolución existía el recurso de revisión ante la Suprema Corte.

En la actual ley de amparo de 1936, contiene aspectos sobre la libertad personal fuera del procedimiento judicial, en el sentido de que si la detención no se justifica conforme a lo establecido en el artículo 16 constitucional, por no tratarse de los casos de flagrancia, urgencia u orden judicial, el quejoso debe quedar en libertad en veinticuatro horas; al igual las modificación de 1999 en el sentido de que fuera obligatorio para los jueces tomar como medida precautoria la comparecencia del quejoso ante el Juez de la causa o el Ministerio público y en caso de no hacerlo no surte efectos la suspensión, además se adiciono el artículo 124 bis, que establece específicamente los elementos para fijar garantía en caso de reclamar actos derivados de un procedimiento penal que afecten la libertad personal.

⁴⁴ CFR. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, 1ª. Ed. México, 1998, p. 46.

Es visible que en la actualidad se ha abusado del juicio de amparo por estar al alcance de la población en general y por tener la peculiaridad de la suspensión, pero sin esta característica en especial la impartición de justicia quedaría a la incertidumbre y con efectos irreparables para la sociedad.

La controversia constitucional es otro medio de control constitucional que contempla la figura de la suspensión, pero no es igual a la suspensión del amparo, ya que la suspensión de los actos reclamado en la controversia constitucional, guarda especial relevancia debido a que sus efectos siempre tendrán repercusiones directas o indirectas en el interés general. Dicha medida cautelar se encuentra regulada en los artículos 14 al 18 de la ley reglamentaria del artículo 105 fracciones I y II, de la constitución federal, y deberá tramitarse en vía incidental. Asimismo, podrá ser modificada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

Cabe señalar que, en el ámbito de la suspensión en controversias constitucionales, sólo serán aplicables las disposiciones contenidas en su ley reglamentaria⁴⁵, ello, debido a que la propia ley de la materia establece disposiciones específicas para regular esta figura.

De igual forma, es improcedente aplicar por analogía disposiciones relativas al amparo, en específico las contenidas en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal⁴⁶. Tal situación obedece a que, aun cuando el amparo y la controversia constitucional son medios de control constitucional, los mismos

⁴⁵ CFR. Tesis jurisprudencia "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES, INTERES JURIDICO EN MATERIA SUSPENSIONAL, NO ES SUPLETORIO EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES". I P./j. 14/97, emitida por el Pleno, Novena Época, publicada en el semanario judicial de la federación y su gaceta, tomo V, 1997, página 579.

⁴⁶ Nota: Señalando que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

contienen principios diversos que dan como resultado que su naturaleza sea distinta, la ley reglamentaria de las controversias constitucionales, contiene disposiciones y criterios de interpretación propios, cuya función es regular la substanciación y naturaleza de la medida cautelar en estudio.

La suspensión en el amparo tiene sus efectos en los actos de autoridad o leyes que son reclamados por considerarse violatorios de garantías individuales de un gobernado, siendo así más flexible que la relativa a las controversias constitucionales.

La suspensión en la controversia constitucional radica en la naturaleza de la misma, ya que en el juicio de amparo la materia de la litis es resolver sobre la violación de garantías individuales a través leyes o actos, mientras que las controversias constitucionales versan sobre la violación a la esfera competencial de las instituciones u órganos de gobierno.

En resumidas cuentas, la suspensión constitucional nace de los intereses de los gobernados y de los gobernadores por defender la supremacía y la constitucionalidad de los actos dentro de lo que la misma constitución establece.

2.2 La oficiosidad y la petición en la suspensión constitucional.

La suspensión como cualquier medida cautelar establece la forma en que se concederá dentro de la misma ley que la contempla como tal, estableciendo los parámetros y alcances que esta tendrá, al igual que los legitimados para invocarla, pero también se puede dar el caso de que no se pida dicha medida cautelar y de todas formas concederla, es el caso de la oficiosidad y la petición.

La oficiosidad se decreta de plano, de tal suerte que puede o no pedirse en la demanda, pues la solicitud que se haga conforme a ese respecto la parte quejosa es intrascendente sí se tiene en cuenta que el Juez de Distrito decidirá

de acuerdo a las características del acto reclamado, de ahí que, si procede, suspenderá el acto en forma oficiosa, aunque no medie la petición del agraviado.

El objeto de la suspensión de manera oficiosa es entonces para mantener viva la materia del juicio impidiendo que el acto que lo motiva, de consumarse irreparablemente, sería ilusoria para el agraviado la protección de la Justicia Federal; por virtud de la suspensión, el acto que se reclama queda paralizado, mientras se decide si es o no es violatorio de garantías.

De ello se advierte que la suspensión de plano es aquella providencia que el Juez debe decretar, sin esperar a que se la solicite el agraviado, o quien promueva a su nombre, por contemplarse en la instancia, un acto que si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

Ahora, cuando no se trate de supuestos como son los de urgentes y de imposible reparación, atendiendo a la naturaleza de los actos reclamados o leyes, se estará frente a la suspensión a petición de parte.

En la suspensión de plano que se resuelve de oficio da un tratamiento especial a los asuntos que revisten características de gravedad, otorgándoles una tramitación más sencilla y clara, procurando mantener viva la materia del juicio de garantías.

Una vez decretada la medida, el órgano jurisdiccional comunica sin demora dicha resolución a la autoridad señalada como responsable para su inmediato cumplimiento (art. 123-II, párrafo segundo).⁴⁷

Al concederse la suspensión de oficio sin audiencia de las partes se observa que en tanto la Ley de Amparo como la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional fracciones I y II, no prevén un juicio posterior de convalidación, en que se permita la contradicción de las partes procesales; sin embargo esto no significa que se deje sin defensas a la contraparte o aún tercero que pueda resultar perjudicado con la resolución cautelar; puesto que la suspensión de oficio también sigue los principios de las medidas cautelares es decir lo flexible y ante hechos supervinientes el Juez de Distrito ante el juicio de amparo podrá revocar el auto en que se haya concedido o negado la suspensión antes de dictar sentencia definitiva; de igual forma el Ministro Instructor que la concedió o negó en la controversia constitucional o el pleno de la Suprema Corte de Justicia si fue quién resolvió sobre esto.

-SUSPENSION DE OFICIO. RESPECTO DEL CORRESPONDIENTE AUTO PROCEDE TRAMITAR LA SOLICITUD DE MODIFICACION O REVOCACION POR HECHOS SUPERVENIENTES. - En relación concretamente con la posibilidad de que, por hechos supervinientes, el Juez Federal modifique o revoque el acuerdo en que él mismo decretó o negó la suspensión de los actos reclamados, introduce el a quo una distinción entre la medida cautelar pronunciada a solicitud de parte, en la que caben la modificación o la revocación de que se habla, y la suspensión concedida de oficio, caso en el cual, según el juzgador, no procederían la revocación ni la modificación. Ahora bien, tal disposición es inaceptable. Desde luego, porque no la establece el artículo 140 de la Ley de Amparo, ni tampoco se infiere la propia distinción de lo que disponen las restantes normas del mismo ordenamiento, aplicables a esa materia. La

⁴⁷ Nota: Señala la ley que la comunicación del acuerdo de suspensión a la autoridad responsable se podrá hacer incluso por vía telegráfica, prevención que resulta inoperante ante el desuso de dicho medio de comunicación en nuestro país.

suspensión que, con arreglo al artículo 123 de la referida ley, se decreta de plano y de oficio, no puede identificarse ni confundirse, en manera alguna, con la llamada suspensión "provisional", pues sin duda debe aquélla, a la inversa, estimarse incluida dentro del concepto de suspensión "definitiva". A este respecto, cabe advertir que tanto la suspensión otorgada en la correspondiente interlocutoria (artículo 83, fracción II, de la Ley de Amparo) como la concedida de plano (artículo 89, tercer párrafo), pueden combatirse mediante el recurso de revisión, lo cual no acontece tratándose de la suspensión provisional, y aquí encontramos uno de los puntos en que se observa el contraste entre la medida cautelar decretada con apoyo en el mencionado artículo 123, y la suspensión provisional. Mientras que esta última tiene, indiscutiblemente, consecuencias efímeras ya que sólo surte efectos dentro de un lapso de ordinario muy grave, es decir, hasta que no se notifica lo decidido sobre la suspensión definitiva (artículo 130, primer párrafo), y en razón de ello resulta obvio que no cabe solicitar, por causa superveniente la modificación o revocación de lo resuelto de manera meramente provisoria; en cambio, en beneficio cautelar decretado oficiosamente y de plano por el Juez de Distrito, tiene consecuencias prolongadas y duraderas, tanto como las que produce la medida que se decretó en la interlocutoria respectiva.⁴⁸.

Al no estar la suspensión de oficio sometida a los mismos presupuestos de procedencia que se siguen para la adopción de la suspensión en general, se debe considerar como un procedimiento especial⁴⁹.

El auto que concede o niega la suspensión de oficio o de plano, en materia de amparo, puede ser recurrible en el procedente recurso de revisión⁵⁰ para ser

⁴⁸ Tesis aislada "SUSPENSION DE OFICIO. RESPECTO DEL CORRESPONDIENTE AUTO PROCEDE TRAMITAR LA SOLICITUD DE MODIFICACION O REVOCACION POR HECHOS SUPERVENIENTES". Registro No. 233585, dictada en Tribunal Colegiado de Circuito, séptima época, Semanario Judicial de la federación y su gaceta, 1976, p.240.

⁴⁹ CFR. GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor, *La Suspensión del acto reclamado en Amparo desde la perspectiva de las medidas cautelares*, Porrúa, México, 2006, p.211-212.

⁵⁰ CFR. Tesis jurisprudencial "SUSPENSION DE PLANO DEL ACTO RECLAMADO PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISION CONTRA EL AUTO QUE LA NIEGUE O CONCEDE". Registro No. 200160, novena época, instancia Pleno, semanario judicial de la federación y su gaceta, 1996, p. 73.

revocada siempre y cuando se demuestre la naturaleza de hecho que amerite ser revocada. Pero tratándose de la controversia constitucional la modificación o revocación queda a la libre interpretación de quien la concedió, siempre y cuando se demuestren los hechos supervinientes que la ameriten⁵¹, a través del recurso de reclamación, como se demuestra en la tesis que a rubro cita⁵²

-CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN O REVOCACIÓN DE LA SUSPENSIÓN POR UN HECHO SUPERVENIENTE, COMPETE CONOCER AL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO ÉSTE, PREVIAMENTE, YA RESOLVIÓ SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA EN LA DEMANDA RELATIVA, A TRAVÉS DE UN RECURSO DE RECLAMACIÓN: De la interpretación teleológica del artículo 17 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluyó que el espíritu de la norma es el establecer que si el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobre la medida cautelar solicitada en la demanda relativa, a través de un recurso de reclamación, es a este mismo órgano a quien le compete modificar o revocar sus propias determinaciones cuando se invoque un hecho superveniente, pues, es principio general en nuestro sistema jurídico, que los órganos de primera instancia o los funcionarios judiciales instructores no pueden, respectivamente, modificar o revocar las determinaciones de los

⁵¹ CFR. Tesis aislada "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA DETERMINAR QUIÉN RESULTA COMPETENTE PARA RESOLVER SOBRE SU REVOCACIÓN O MODIFICACIÓN POR HECHOS SUPERVENIENTES, DEBE ACUDIRSE AL AUTO DEL MINISTRO INSTRUCTOR O SENTENCIA QUE CONTENGA LA CONCESIÓN DE LA MEDIDA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 17 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)." Registro No. 167350, Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial, 1a. LVII/2009, p.1453.

⁵² Tesis aislada, "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN O REVOCACIÓN DE LA SUSPENSIÓN POR UN HECHO SUPERVENIENTE, COMPETE CONOCER AL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO ÉSTE, PREVIAMENTE, YA RESOLVIÓ SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA EN LA DEMANDA RELATIVA, A TRAVÉS DE UN RECURSO DE RECLAMACIÓN." Registro No. 195028, novena época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; VIII, 1998; p. 787.

órganos superiores de segunda instancia o de los órganos colegiados a los que pertenecen, que son los que tienen competencia para emitir fallos definitivos tanto en los asuntos de fondo como en los recursos procedentes. Por tanto, acorde con esta interpretación y por un principio de seguridad jurídica, corresponde al Tribunal Pleno resolver la cuestión propuesta, por tratarse precisamente de una resolución que él mismo emitió, con la que resolvió en definitiva el recurso de reclamación respectivo y se pronunció sobre la procedencia de la suspensión solicitada, en contra de la cual se invoca un hecho superveniente.

En materia de amparo la oficiosidad se contempla en el artículo 123 de la ley correspondiente donde se contempla tratándose de:

- a) Actos que importen peligro de privación de vida, en este caso en la suspensión de oficio se ordena que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida.
- b) Deportación, los efectos en la suspensión de plano hacen que se ordene que cesen los actos que permitan la deportación.
- c) Destierro, los efectos de la suspensión son de igual forma que cesen los actos que permitan el destierro, aunque en la actualidad no es aplicable dicha sanción.
- d) Actos prohibidos por el artículo 22 de la constitución, donde en dicho auto de oficio se ordenara que cese la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la constitución.
- e) Actos que si llegaren a consumarse harían físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada, en dicho auto mencionado se ordena que las cosas se mantengan en el estado que guarden, con las medidas pertinentes para evitar la consumación.
- f) Actos que tengan o puedan tener por consecuencia la privación total o parcial, temporal o definitiva de los bienes agrarios del núcleo de población quejoso o su substracción del régimen ejidal, esto de acuerdo

al artículo 233 de la ley de amparo, donde en el auto que concede la suspensión de oficio se ordena que las cosas se mantengan en el estado que guarden, con las medidas pertinentes para evitar la consumación.

Para pedir la suspensión de oficio, o plano como también se le conoce, en materia de amparo es necesario que se demuestre el daño que si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada, así como contra actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, como lo establece el artículo 123 de la Ley de amparo, cabe recordar que la suspensión es una medida cautelar y seguirá los mismos principios ya referidos⁵³ pero la diferencia será, en cuestión de la materia de amparo, que se decretara en la resolución admisorio y no de forma subsecuente como se hace en la petición.

En la controversia constitucional la suspensión de oficio sigue los presupuestos del buen derecho y del peligro en la demora, ya que estos orientan al juzgador sobre el otorgamiento de la medida cautelar, cabe recordar que a diferencia del amparo en la controversia constitucional los legitimados no son los particulares y que el objeto de protección no son la garantías individuales o derechos fundamentales, si no que en este medio de control los legitimados son entes de gobierno, instituciones, órganos de gobierno, niveles de gobierno, y el objeto de control serán las atribuciones concedidas, para ello el buen derecho y el peligro en la demora tienen que ver también con el resguardo de las instituciones fundamentales, la seguridad nacional, la economía o cualquier cosa que pueda afectar a la sociedad⁵⁴, siendo así que el juzgador a diferencia del amparo no

⁵³ Nota: Flexibilidad (se puede modificar después), jurisdiccionalidad (es resuelta por un ente judicial), provisionalidad (tiene vigencia hasta que se resuelva el fondo del asunto); y la instrumentabilidad (seguirá la suerte de la acción principal).

⁵⁴ Nota: Artículo 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional fracciones I y II. *La suspensión no podrá concederse en los casos en se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las*

contempla preceptos como los del artículo 123 o 233, solamente su apreciación la cual podrá ser recurrible en la reclamación.

Tratándose de la petición para conceder la suspensión como lo contempla la sección II de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional de las fracciones I y II, en este caso para conceder la suspensión a través de la petición se tiene que tener en cuenta:

- a) Que se conceda antes de que se dicte sentencia definitiva, para resguardar la efectividad de la sentencia definitiva, por ello sólo tomara como regla que no haya terminado el proceso principal.
- b) Que no se plantee respecto de normas generales, las cuales se deben de entender como aquellas que reúnan las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, ya que se encuentra expresamente prohibido en el artículo 14 de la ley de la materia referida.,
- c) Que no ponga en peligro la seguridad y economía nacional, esto relevante a la tendencia federal, lo cual no es acorde a la naturaleza actual de la controversia constitucional, en donde se observa que los municipios y los estados también tienen participación, lo anterior provoca que en aquéllos conflictos en los cuales se impugnan actos emitidos por el Gobierno federal, queda la posibilidad de negar la suspensión por considerar que se ponen en peligro la seguridad o economía nacional, lo cual difícilmente podría suceder en los casos en que el acto impugnado se atribuye a Estados o Municipios.
- d) Que no se ponga en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, entendiéndose como tales al conjunto de principios básicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rigen la vida política, social y económica del país.

instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Como se desprende de la tesis aislada, registro 191066, de la primera Sala, del semanario judicial y su gaceta que a rubro y texto dicen:

-.SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, CONCEPTO DE INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO PARA LOS EFECTOS DEL INCIDENTE DE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA).El artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la suspensión no podrá concederse cuando, entre otros casos, se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, entendiéndose como tales al conjunto de principios básicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rigen la vida política, social y económica del país; de ahí que la suspensión resulta improcedente cuando se afecten las disposiciones constitucionales que proclamen tales principios o que contengan los lineamientos para hacer posible su observancia y mantenerlos vigentes, supuesto que se justifica por sí sólo atendiendo a la finalidad que persigue la controversia constitucional de salvaguardar y restablecer el orden constitucional⁵⁵.

- e) Que no se afecte gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ellas pudiera obtener el solicitante, de acuerdo a lo establecido en el artículo 15 de la ley en referencia, tutelando así el bien público.
- f) Que se tomen en cuenta las características particulares de la controversia constitucional, dando elementos flexibles para proteger la

⁵⁵ Tesis aislada “SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, CONCEPTO DE INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO PARA LOS EFECTOS DEL INCIDENTE DE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA)”. Registro No. 191066, novena época; 1a. Sala; Semanario Judicial de la Federación. y su Gaceta; XII, 2000; p. 1091.

materia del juicio principal, los cual es el principal objeto de la suspensión.

- g) Que no se trate de actos consumados, de acuerdo al artículo 45 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional fracciones I y II, donde las controversias constitucionales no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal, en las que regirán los principales y disposiciones legales aplicables de la materia. En este sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considero que el mismo criterio tiene que aplicarse en la suspensión, debido a que si la sentencia de fondo no puede tener efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución que se dicte en el incidente cautelar. Asimismo, se considero que si la suspensión tenía como efecto impedir que se realicen determinados actos, es claro que ésta no puede concederse cuando dichos actos ya se han materializado.

Por ello, se pronuncio el criterio 2^a. LXVII/2000, de la novena época, publicada en el semanario judicial de la federación y su gaceta cuyo rubro y texto son:

-.CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTROGAMIENTO DE LA SUSPENSION EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS. Resulta improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque equivaldría a darle a la medida cautelar efectos restitutorios que ni siquiera son propios de la sentencia de fondo, ya que por disposición expresa del artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (disposición que se reproduce en el numeral 45, segundo párrafo de la ley reglamentaria del precepto constitucional citado), la declaración de invalidez de las sentencias no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. Por tanto, si la sentencia de fondo que se dicte en ese juicio constitucional no tiene efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución

que se pronuncie en el incidente cautelar, máxime que el objeto de éste es impedir la realización de ciertos actos, lo que lógicamente sólo puede evitarse cuando no se han materializado.⁵⁶

Lo anterior, implica que el Ministro Instructor que decida sobre el otorgamiento o negación de la suspensión en la controversia constitucional, se encuentre obligado a no alejarse del marco jurídico contemplado en la ley reglamentaria. Ello con independencia de las facultades discrecionales que pueda ejercer para emitir el criterio de decidir si otorgar o no la medida cautelar de forma incidental.

Decretada la suspensión en la controversia constitucional, *“la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y a solicitud de alguno de sus integrantes podrá, mediante acuerdos generales, acordar el emplazamiento de las resoluciones de los juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto se resuelva una controversia constitucional siempre y cuando las normas impugnadas en unos y otra fueren las mismas, siendo así que en ese supuesto no correrá el término de caducidad previsto en el artículo 74 fracción V de la ley de amparo”*⁵⁷.

En el medio de control constitucional del amparo, la suspensión tratándose del amparo indirecto, fuera de los casos en que es procedente la suspensión de oficio, la suspensión se decretará a instancia del agraviado. La suspensión a petición de parte se divide en provisional y definitiva.

La suspensión provisional es procedente en los casos en que hubiese peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios al quejoso. El procedimiento se inicia a instancia de parte agraviada acompañando su solicitud en el mismo escrito de demanda, no obstante, el

⁵⁶ Tesis aislada “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS” Registro No. 191523, Novena época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2000, p. 573.

⁵⁷ Ley Reglamentaria del artículo 105 fracciones I y II constitucional. Artículo 37. ISEF, México, 2011, p. 8.

agraviado podrá solicitar en cualquier tiempo mientras no se pronuncia sentencia definitiva.

La instancia de parte agraviada admite una excepción, en términos de lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley de Amparo, pues cuando se trate de actos que pongan en peligro la privación de la vida, afecten la libertad personal fuera del procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los contemplados en el artículo 22 constitucional es posible que persona distinta del agraviado, incluso un menor de edad, en su nombre interponga la demanda de amparo y solicite la suspensión del acto; en este caso la medida cautelar se concede por el Juez en forma prescriptiva es decir, cuando la suspensión se pida el órgano jurisdiccional se ve obligado por ley a conceder la suspensión provisional,⁵⁸ luego entonces, en este caso no se cumple el requisito previsto por el artículo 124 fracción I de la Ley de Amparo, que establece que tratándose del amparo indirecto competencia de los Jueces de Distrito fuera de los casos en que proceda la suspensión de forma oficiosa como es el requisito que la medida cautelar sea solicitado por el agraviado.

Solicitada la suspensión, así como el sólo escrito de demanda y verificados los presupuestos de procedencia, el Juez puede otorgar la suspensión ordenando a la autoridad responsable a que mantengan las cosas en el estado en que se encuentran al momento de concederse la medida cautelar, teniendo una temporalidad limitada, en la cual habrá de celebrarse la audiencia incidental y resolver sobre la suspensión definitiva.

Al resolver el órgano jurisdiccional sobre la suspensión definitiva, ésta podrá confirmar, revocar o modificar el contenido de la suspensión provisional.

⁵⁸ Nota: Aunque como lo establece la ley de amparo en el artículo 17, la demanda interpuesta a nombre del agraviado por otra persona, tiene que ser ratificada dentro del término de 3 días, sí no se entenderá por no interpuesta.

Ante la urgencia para adoptar esta medida por la inminencia de que se ejecutó el acto reclamado, no es posible para sus concesión que el órgano jurisdiccional se allegue mayores pruebas ni ordenar para tal efecto diligencia alguna; consecuentemente, el Juez deberá resolver sobre la suspensión provisional sin que se hubiese llamado a juicio a las demás partes y sin dar la oportunidad a la autoridad señalada como responsable para desvirtuar el contenido de las afirmaciones hechas valer por el quejoso en su escrito de demanda y las documentales que a éste acompañe.

De igual forma la medida cautelar se otorga mediante caución cuando hubiere tercero perjudicado, para responder de los daños y perjuicios que a éste se le pueda inferir con la suspensión provisional en caso de quien insta la medida no obtenga sentencia favorable en el juicio principal.

El incumplimiento por parte de la autoridad responsable por exceso o defecto de la ejecución de la suspensión provisional se combate a través del recurso de queja (artículo 95-II de la Ley de Amparo); mismo recurso que será procedente en contra de las resoluciones que conceda o niegue la suspensión provisional (artículo 95-XI de la Ley de Amparo).

La Suspensión definitiva se puede definir como, *“la que el Juez de Distrito decreta con completo conocimiento de causa, o sea en vista del informe que debe producir la autoridad responsable, y de las pruebas y alegatos que la ley permite que aporten las partes”*⁵⁹, aunque claro está que no sólo el Juez de Distrito concede la suspensión, sino que en cierto casos puede ser el Tribunal Unitario o el superior del tribunal que haya cometido la violación, como mas adelante se explicara.

⁵⁹ BAZDRESCH, Luis, *El juicio de Amparo, Curso General*, 6ª. Ed. Trillas, México, 2000, p.207.

Si bien es cierto se emiten en estados procesales diferentes, no existe diferencia sustancial entre la suspensión provisional y la definitiva, por que se requieren, de cierta forma, los mismos requisitos para concederla, y en todo caso, ambas tienen los mismos efectos legales.

La única diferencia que se destacaría al momento de analizar ambas suspensiones, es que la suspensión provisional se puede conceder con menos elementos probatorios que la definitiva, pues esta última viene precedida de todo un debate probatorio, pero puede variar en el contenido de ciertos requisitos, como el que fija la garantía a favor de terceros, la autoridad de amparo puede variar al momento de la garantía que inicialmente fijo en la suspensión provisional, al tener más elementos de convicción.⁶⁰

Son competentes para conocer del juicio de amparo directo los Tribunales Colegiados de Circuito y excepcionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a sus facultades de atracción.

El Juicio de amparo directo “es procedente en contra de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios 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. Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo

⁶⁰ CFR. MONARQUE UREÑA, Rodolfo, *La Suspensión en el Juicio de Amparo, Planteamiento Esquemático*, Porrúa, México, 2009, p. 110

*directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que pongan fin al juicio.*⁶¹

En el caso del amparo directo, a diferencia del amparo indirecto, se presenta ante la autoridad que es señalada como responsable quien lo turnara al Tribunal Colegiado para resolver sobre la procedencia de la medida cautelar.

En este caso la autoridad responsable sólo actúa como auxiliar de la justicia federal para recibir la demanda y decidir acerca de sus procedencia de la suspensión; su actuación se concreta a recibir la demanda, hacer constar la fecha en que se recibió y en la que la resolución reclamada ha sido notificada al quejoso, emplazará a las partes en el juicio constitucional, resolver acerca de la suspensión y sus requisitos de efectividad y remitir la demanda al tribunal colegiado correspondiente, rindiéndose en ese momento su informe con justificación.

Cuando el amparo se solicite en contra de una sentencia definitiva en materia penal, la ley prevé que la autoridad responsable suspenda automáticamente o de plano la ejecución del acto reclamado; si la sentencia impone como pena la privación de la libertad del quejoso, la suspensión surtirá el efecto de que éste quede a disposición del Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, por mediación de la autoridad que haya suspendido su ejecución, la cual podrá ponerlo en libertad caucionar si procediere.

Para la sustanciación de la suspensión en amparo directo, a diferencia de la que se pide ante el Juez de Distrito, la ley no prevé la necesidad de integrar el incidente respectivo, si acaso, es necesario abrir incidente para las cuestiones relacionadas con el otorgamiento de fianza y contrafianza.

⁶¹ Ley de amparo. Art 158 tercer párrafo. ISEF, México, DF, 2011, p. 51.

Tampoco la ley prevé, a diferencia de la suspensión en amparo indirecto, que para resolver acerca de la medida cautelar (en amparo directo) la autoridad responsable rinda su informe previo, la ley sólo requiere que la autoridad responsable rinda su informe justificado, el mencionado informe es requerido para resolver las cuestiones de fondo, no para efectos de la suspensión.

Para resolver sobre la suspensión en amparo directo la autoridad responsable (salvo tratándose de la materia penal) deberá tomar en cuenta los mismos presupuestos que se requieren para conceder la suspensión definitiva en amparo indirecto, esto es: la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de la reparación de los daños, el que sea solicitada por el agraviado, que no se contravengan disposiciones de orden público.

En contra de la resolución que conceda o niegue la suspensión en amparo directo es procedente el recurso de queja, mismo que es aplicable tratándose de las resoluciones de la autoridad responsable cuando no prevea sobre la suspensión dentro del término legal de acuerdo a lo proveído en el artículo 97 de la ley de amparo.

En conclusión la suspensión constitucional en los medios de control planteado sigue los mismos principios de las medidas cautelares, cada una de las medidas cautelares se puede resolver de forma ajena al caso principal siempre y cuando no afecte la materia del juicio, la similitud entre los diferentes tipos de suspensiones radican en el mismo objetivo que sería la de mantener la cosas en el estado en que se encuentran para evitar daños de difícil reparación.

2.2.1 Órganos jurisdiccionales

Los órganos jurisdiccionales son aquellos entes del Poder Judicial de la Federación que resolverán sobre la suspensión, al concederla o negarla así como revocarla, modificarla o confirmarla, en materia de amparo son

competentes para resolver acerca de la suspensión; no obstante, cuando se trate de los actos a que se refiere al artículo 107 fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (violaciones de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la constitución) son competentes para conocer del amparo en jurisdicción concurrente: tanto los Jueces de Distrito, como los Tribunales Unitarios de Circuito y ajeno al artículo 107 constitucional podrá conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su facultad de atracción.

Los casos comprendidos en el citado artículo 107 fracciones XII constitucional en materia penal pueden ser:

- a) Órdenes de aprehensión o detención dictadas por la autoridad judicial que no reúnan los requisitos que establece el artículo 16 de la constitución.
- b) Órdenes de cateo dictadas por la misma autoridad que no satisfagan los requisitos que fija el mismo precepto constitucional;
- c) Auto de formal prisión que no sea conforme al artículo 19; y
- d) Violaciones a las garantías procesales en materia penal que tiene el acusado.

El mismo artículo 107 constitucional establece que si el Juez de Distrito no reside en el lugar en donde radica la autoridad ejecutora, tratándose de actos contra la vida, la libertad personal, destierro; se debe determinar el órgano judicial en donde se presentara la demanda de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado.

En efecto, la ley de amparo señala como organismo auxiliar de la justicia federal a un Juez de primera instancia del fuero común como competente para conocer del juicio de amparo en los lugares en que no resida un Juez de Distrito, en los casos en que dentro de la jurisdicción del Juez común radique la autoridad que

ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado (artículo 38 de la ley de amparo). Esta competencia es muy limitada, pues el Juez común no está facultado para seguir el juicio de amparo hasta pronunciar sentencia; su actuación se limita a recibir la demanda de amparo y ordenar la suspensión provisional del acto reclamado cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro o algunos de los previstos en el artículo 22 constitucional.

La constitución en su artículo 107 constitucional fracción VIII dándole la facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la revisión del amparo, a través de la facultad de atracción, siendo la última instancia no recurrible en los casos en que este mismo artículo establece.

De igual forma los Tribunales Colegiados de Circuito conocerán del juicio de amparo de acuerdo a la fracción I del artículo 37 de la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Tratándose de la suspensión en las controversias constitucionales, son competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo a lo establecido en el artículo 105 constitucional, ya sea para conocer en pleno o en Sala de estos asuntos propuestos, pero también la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 11⁶² contempla la delegación de facultades, por parte del pleno, para conocer de asuntos exclusivo del mismo a las Salas de este órgano y la delegación del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los Tribunales Colegiados de Circuito, convirtiendo de

⁶² Nota: Ley Organica del Poder Judicial de la Federación: Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones.

V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda.

VI. Remitir para su resolución a los tribunales colegiados de circuito, con fundamento en los acuerdos generales que dicte, aquellos asuntos de su competencia en que hubiere establecido jurisprudencia. Si un tribunal colegiado estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda;

igual forma al Tribunal Colegiado de Circuito como Tribunal Constitucional lo que cae en contradicción con la teoría del control concreto, pero no así la del difuso.

2.2.2 El incidente de suspensión frente a procedimientos técnicos.

Procesalmente los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionados inmediata y directamente con el asunto principal. Siendo el incidente un proceso que surge accesorio a la controversia principal. Es sabido que en todo juicio se busca la aplicación de las normas abstractas de derecho sustantivo a un caso controvertido y que para lograr esta finalidad se establecen normas de carácter adjetivo, que deben cumplir tanto los órganos jurisdiccionales como las partes.

El proceso, por tanto, está sujeto a disposiciones de carácter adjetivo que lo regulan para lograr el resultado que persigue sin que sea lícito variar los caminos que la ley establece. Algunas veces las partes o los órganos jurisdiccionales se apartan de las normas procesales aplicables al juicio que se ventila; surge entonces la posibilidad de que se planteen cuestiones adjetivas cuya resolución servirá para llevar el proceso a su fin normal, mediante incidentes en sentido propio. Otros problemas relacionados con un proceso surgen durante su preparación o desarrollo y se recurre al trámite incidental.

Por otra parte, como el proceso no termina con la sentencia sino que la actividad jurisdiccional se extiende hasta satisfacer jurídicamente a la parte que obtuvo sentencia favorable, los incidentes son posibles aun en ejecución de sentencia con la idea de hacer posible la aplicación correcta de las normas procesales.

Los incidentes se tramitan no sólo en los juicios ordinarios sino en los especiales, ejecutivos, universales y aun en los procesos atípicos y de

jurisdicción voluntaria. El trámite se inicia con la demanda incidental, cuya copia sirve para correr traslado a la contraparte y continúa con la contestación de ésta; el ofrecimiento de pruebas; su recepción y desahogo en una audiencia en que se oyen alegatos y se dicta resolución. La resolución que se dicta es una sentencia interlocutoria. La formulación de un incidente puede paralizar el juicio en lo principal o no paralizarlo. En el primer caso se trata de incidentes de previo y especial pronunciamiento que obligan a suspender el juicio en lo sustancial, mientras se tramitan y resuelven por sentencia que no afecta el fondo del negocio. En los incidentes que no tienen ese carácter se verifica el trámite, pero la resolución se deja para la sentencia definitiva que debe estudiar y resolver los problemas incidentalmente planteados. Si se trata de incidentes en ejecución de sentencia, la interlocutoria debe pronunciarse al final del trámite. Algunos incidentes se tramitan en el cuaderno principal y otros se siguen "por cuerda separada" o sea en un expediente especial.

En los procesos de carácter familiar los incidentes que se promuevan no suspenden el procedimiento aunque se respete el trámite de un escrito de cada parte la posibilidad de pruebas y audiencia de desahogo, en la que se oirán alegatos y se dicte sentencia. El Código Federal de Procedimientos Civiles tiene una disposición aclaratoria en esta materia: las resoluciones incidentales no surten efecto alguno más que en el juicio en que hayan sido dictadas⁶³. Esa legislación deja a la doctrina la definición y la naturaleza jurídica de los incidentes y sólo señala su trámite que respeta el derecho de audiencia y posibilidad de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, así como los efectos suspensivos cuando ponen obstáculos a la continuación del procedimiento. El Código de Comercio define los incidentes como las

⁶³ Nota: Código Federal de Procedimientos Civiles: Artículo 364. Las resoluciones incidentales no surten efecto alguno más que en el juicio en que hayan sido dictadas, a no ser que la resolución se refiera a varios juicios, caso en el cual surtirá efectos en todos ellos.

cuestiones que se promueven en un juicio y tienen relación inmediata con el negocio principal y pueden o no tener obstáculo a la prosecución del juicio⁶⁴.

Tratándose de la materia constitucional, la Ley de amparo no especifica que es un incidente, sin embargo sólo establece las cuestiones que pueden ser propuestas en dicho incidente, de igual forma la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional fracciones I y II, en su capítulo segundo sobre los incidentes no establece que es un incidentes solamente establece que tipos de incidentes se pueden plantear en estas cuestiones constitucionales y esto se debe a la trascendencia que conlleva la materia constitucional, pero las cuestiones promovidas por el actor que tengan que ver con la materia de la litis tendrán que ser resueltas de igual forma, como es el caso de la suspensión.

Los procedimientos técnicos son aquellos que se derivan de normas generales, como son las leyes orgánicas, transitorios, reglamentos, circulares; decretos en fin todo aquello que se encuentre por ley debe de ser pronunciado para que esta ley tenga su cabal cumplimiento en la esfera competente.

Cuando se habla de la suspensión frente a procedimientos técnicos es de referirse a dos cuestiones, cuando se violan garantías individuales por el pronunciamiento de este ordenamiento derivado de uno principal y en segundo lugar cuando se trata de un ordenamiento pronunciado por autoridad incompetente para ello. En el primer caso el incidente de suspensión puede frenar al ordenamiento por presumirse inconstitucional, pero no así la ley de la cual devenga por tratarse de cuestiones separadas.

En el caso de la probable incompetencia del órgano emisor, la suspensión de dicho ordenamiento no se hará con un incidente, ya que la propia ley establece que tipos de incidentes se tramitaran, por lo tanto si se solicita la suspensión de

⁶⁴ Nota: Código de Comercio: Artículo 1439. Son incidentes las cuestiones que se promueven en un juicio y tienen relación inmediata con el negocio principal, por lo que aquellos que no guarden esa relación serán desechados de plano.

ordenamiento tendrá que hacerse al momento de la demanda sin que esta pueda ser alterada después por hechos supervinientes, porque no contempla este incidente para frenar este tipo de ordenamientos que contengan la impersonalidad, generalidad, obligatoriedad; dejando que sigan cumpliéndose los efectos de este ordenamiento que no fue suspendido en su momento.

En conclusión los incidente son una cuestión porque son un problema, es una materia que motiva discusión en la cual hay una pugna de pretensiones diversas entre los sujetos que pueden intervenir en un proceso; y la cuestión materia del incidente es controvertida, por lo menos en potencia pues, se quiere conocer el punto de vista de las partes, con excepción de lo que marca la ley, pues tratándose de la materia constitucional la misma ley establece que tipos de incidente se resolverán, esto es para no afectar a la sociedad.

2.3 La improcedencia de la suspensión.

La improcedencia es la calidad improcedente de aquellos supuestos que no se cumplieron para que el promovente tuviera esa calidad o para que la litis planteada fuera puesta a duda, en la suspensión se refiere en lo particular a aquellas cuestiones que la ley establece como exigibles para proceder a suspender.

Como se trato en el tema de la oficiosidad y la petición de la suspensión, la procedencia radica en la ley misma que establece los supuestos en los que será procedente la suspensión, tanto en el Juicio de Amparo y en la Controversia Constitucional. La improcedencia de la suspensión no es forzosamente la improcedencia de la vía, ya que son cuestiones muy separadas, por un lado la vía se refiere a la forma en donde se defenderá la cuestión planteada o agravio hacia el individuo, de igual forma como pasa con la institución o ente de gobierno, etc.; y la suspensión es una cuestión subjetiva en la cual se tiene que demostrar el daño que puede ocasionar la actividad de

la autoridad, la ley cuestionada por su inconstitucionalidad, así como la invasión de la competencia por parte de otra autoridad.

Al tratarse de cuestiones separadas, se podría decretar la improcedencia de la suspensión, pero no así la de la vía. La improcedencia de la suspensión no hace lugar al sobreseimiento del caso, por que se tiene que resolver la cuestión planteada de fondo, claro es que si la improcedencia es notoria en cuanto a los legitimados⁶⁵ para solicitar el Juicio de Amparo o Controversia Constitucional plantado, también se sobreseerá la vía intentada.

El sobreseimiento se refiere a la pérdida de un derecho por cuestiones procesales, sin resolver la cuestión de fondo, poniéndole fin a esa vía planteada.

2.4 La Suspensión de procedimientos en los que aun no se dicta sentencia definitiva

El titulo segundo de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la suspensión, unos de los aspectos torales sobre el cual gira la eficacia de las controversias constitucionales dentro de esta medida cabe la cuestión sobre la

⁶⁵ Nota: No se hace incapié en cuanto a los legitimados para promover las vías planteadas, ya que no es mi propósito el establecer los lineamientos de legitimación y personalidad. Pero los mismos se encuentran en la Constitución, tratándose de las controversias constitucionales el artículo 105 fracción I: **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 esta 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; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; **d)** Un Estado y otro; **e)** Un Estado y el Distrito Federal; **f)** El Distrito Federal y un municipio; **g)** Dos municipios de diversos Estados; **h)** Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; **i)** Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; **j)** Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y **k)** Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Tratándose del Juicio de amparo el agraviado en cuanto a sus garantías individuales, autoridad responsable, tercero perjudicado, extraño en juicio, ministerio publico.

relación con la procedencia de esta medida cautelar, la suspensión, respecto de resoluciones no definitivas, pues por una parte, su concesión podría dejar sin materia a la controversia constitucional y por otro lado si se negare la suspensión se dejaría sin efectos la controversia constitucional.

En cuanto al análisis del tema planteado la tesis aislada a la cual me refiero a continuación servirá de modelo para expresar a lo que me quiero referir.

-SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN CONTRA DEL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE ÉSTA, TRATÁNDOSE DE LA SUSTANCIACIÓN DE DICHO PROCEDIMIENTO, PERO SÍ RESPECTO DE SUS EFECTOS Y CONSECUENCIAS. El procedimiento de juicio político es una institución fundamental del orden jurídico mexicano, pues deriva de los principios básicos que definen la estructura política del Estado Mexicano, ya que se encuentra prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 110), que tiende a proteger y hacer efectivas las disposiciones constitucionales, pues su finalidad es sancionar con la destitución o la inhabilitación, a los servidores públicos que en el desempeño de sus funciones hayan realizado actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En este sentido, en una controversia constitucional no procede otorgar la suspensión de la sustanciación del procedimiento de juicio político, ya que se actualiza una de las prohibiciones contenidas en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia, en tanto que se trata de una institución fundamental del orden jurídico mexicano; sin embargo, sí se podrá conceder la suspensión de los efectos y consecuencias de ese procedimiento, para el efecto de que no se ejecuten las resoluciones

que se lleguen a dictar en el mismo, hasta en tanto, la Suprema Corte resuelva sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad⁶⁶.

Si bien la tesis habla medularmente del juicio político como institución fundamental del orden jurídico mexicano, lo que constituyó una razón para la negación en general de la medida, también debe considerarse que tiene una connotación genérica en cuanto que aborda la procedencia de la suspensión respecto de resoluciones no definitivas las cuales pueden ser de diverso contenido.

Recordando que la suspensión es una medida cautelar que tiene por objeto mantener viva la materia de la controversia constitucional, impidiendo que el acto que la motiva, al consumarse irreparable, haga ilusoria la protección. Por esta razón, dentro de la valoración que realiza el Ministro Instructor para decidir sobre la concesión de la suspensión, adquiere especial importancia la naturaleza del acto reclamado.

En caso de que el acto reclamado se trata de una resolución no definitiva, el Ministro Instructor se encuentra en los siguientes dilemas:

Por una parte, puede considerarse que, en caso de conceder la suspensión, no podría realizarse los actos subsecuentes, quedando sin materia la controversia constitucional, por lo que el otorgamiento de la medida cautelar constituiría un fraude a sí misma.

Esto sucede, por ejemplo, en el caso de los dictámenes de las comisiones legislativas que tienden a decidir sobre la designación de algún servidor público. El Ministro Instructor al conceder la suspensión, la controversia constitucional

⁶⁶ Tesis aislada “SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN CONTRA DEL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE ÉSTA, TRATÁNDOSE DE LA SUSTANCIACIÓN DE DICHO PROCEDIMIENTO, PERO SÍ RESPECTO DE SUS EFECTOS Y CONSECUENCIAS.” Registro No. 178124, novena época; 1a. Sala; Semanario judicial de la federación y su Gaceta; XXI, 2005; p. 648.

en cuanto al fondo tendría que sobreseerse, pues nunca se obtuvo una resolución definitiva que pusiera fin al procedimiento⁶⁷.

Por otra parte, puede pensarse que, en caso de no concederla, el acto reclamado puede ser ejecutado de un modo irreparable, sin que con los efectos restitutivos de la suspensión se pudiera salvaguardar la materia de la controversia constitucional.

El dilema anterior lo resolvió la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar el recurso de reclamación 71/2005-PL, derivado de la controversia constitucional 109/2005.

El Gobernador del Estado de Morelos había promovido controversia constitucional en contra de la resolución dictada por el pleno del Congreso del estado, erigido en jurado de declaración, en sesión de 13 de octubre del 2004, por el que se resolvió destituirlo e inhabilitarlo. El Ministro Instructor concedió la suspensión.

Al resolver el recurso de reclamación interpuesto por el Poder Legislativo de Morelos en contra de la admisión de la controversia, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desechó dicha controversia constitucional y, por tanto, la suspensión dejó de surtir sus efectos.

Sin embargo, antes de que se resolviera el recurso de reclamación, el gobernador del Estado de Morelos promovió otra controversia constitucional en la que reclamaba la resolución condenatoria del Pleno del Congreso del Estado erigido en jurado de declaración el 24 de octubre del 2004, que formaliza y

⁶⁷ CFR. Tesis jurisprudencial "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO" Registro No. 180675, P/j 88/2004, novena época, dictada en Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2004, p. 919.

publicita la diversa tomada el 13 de octubre del 2004 en sesión secreta. En esa controversia, el Ministro Instructor negó la suspensión en un primer momento,

Pero ante el hecho superviniente consistente en el desechamiento de la controversia constitucional, el Ministro Instructor modifico el auto por el que se negaba la suspensión, concediéndola:

Para el efecto de que no sea ejecutada la resolución pronunciada por el Congreso del Estado Libre y soberano de Morelos, contenida en el Acta de Jurado de Declaración celebrada el veinticuatro de octubre de dos mil cuatro, en cuanto a la suspensión del Gobernador Constitucional Sergio Alberto estrada Cajigal Ramírez, en el ejercicio de sus cargo, así como que, en su momento, no se ejecute la resolución tomada por el tribunal Superior de Justicia del estado erigió en Jurado de sentencia, hasta en tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre el fondo de esta controversia; en el entendido de que el procedimiento relativo deberá continuar su tramite ante el referido Tribunal.

Al resolver el recurso de reclamación 71/2005-PL, que había interpuesto el Congreso del Estado de Morelos en contra de la concesión de la suspensión, la primera Sala sostuvo que se podía conceder la suspensión para el efecto de seguir tramitándose el procedimiento, sin que se ejecuten las resoluciones que se lleguen a dictar en el mismo.

De esta forma, la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncio en torno al dilema apuntado, pues por una parte, al conceder la suspensión para el efecto de que no se ejecuten las resoluciones parciales de un procedimiento, pero continuando con el trámite, se evita que se sobresea la controversia constitucional en cuanto al fondo, por no ser una resolución definitiva, ya que los actos subsecuentes que se produzcan como consecuencia de la primera resolución, serán susceptibles de ser reclamados

como hechos supervinientes en ampliación de demanda, siempre que sean actos susceptibles de combatirse en controversia constitucional y estén relacionados con la materia original⁶⁸.

Por último, esta resolución de la primera Sala también evita que se ejecuten los actos de una manera irreparable, preservando la materia de la controversia constitucional, sin que sea necesario dictar una medida cautelar con efectos restitutorios, lo que podría acarrear problemas para su ejecución, además de las implicaciones prácticas.

Ahora bien tratándose de la suspensión en el amparo no involucrarían estos caso como aquí planteados ya que el objeto de protección del amparo por lo regular son las garantías individuales, los hechos supervinientes que pudieran sobrevenir en el juicio se valorarían para la conservación, ampliación o modificación de la suspensión; los procedimientos en los que aun no se dicta sentencia se resolvería conjuntamente en la litis planteada por los que su resolución sería personal.

En conclusión la suspensión de procedimientos en los que aun no se dicta sentencia definitiva depende de la naturaleza de lo planteado y de la gravedad de lo que podría concluirse, quedando a la interpretación del juzgador.

⁶⁸ CFR. Jurisprudencia “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS HECHOS NUEVOS O SUPERVENIENTES QUE SE INVOQUEN PARA LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DEBEN SER SUSCEPTIBLES DE COMBATIRSE A TRAVÉS DE ESA VÍA Y ESTAR RELACIONADOS CON LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN ORIGINALMENTE PLANTEADA” Registro No. 182686, P/J 73/2003 Novena época, dictada en Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2003, p. 754.

III. La acción de inconstitucionalidad.

A lo largo de la presente tesis se ha manejado el control de la Constitución y de lo que representa a través de diferentes instituciones como lo son el Juicio de Amparo cuyo motivo es la protección de las garantías individuales de los individuos y por otro lado la Controversias Constitucionales donde la invasión a la esfera competencial de los entes creados por la Constitución y facultados por ella; es el motivo de la misma, todo esto en una recopilación de doctrinas e instituciones de carácter concreto o abstracto para que el Estado moderno tenga una plena vigencia de la supremacía constitucional por ser la base en donde se cimenta el sistema jurídico, así como la apegada legalidad a la misma.

En el estudio de la defensa de la Constitución se destaca que el ejercicio del poder tenga límites ya que de otra manera rompe el estado de derecho, el equilibrio de poderes y se atenta contra la voluntad del pueblo siendo la base del Estado como lo establecen los artículos 39 y 40 constitucionales.

La Acción de Inconstitucionalidad es el medio de control constitucional que cumple con la teoría del control europeo, ya que el único que podrá conocer de la acción planteada es la Suprema Corte de Justicia de la Nación convirtiéndola en una Tribunal Constitucional como lo establece el artículo 105 constitucional y el artículo 10 primera fracción de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pero además surge con esta acción la judicialización de la política o sea la aplicación de procedimientos jurisdiccionales para resolver problemas de controversias políticas como lo establece la fracción II del artículo 105 constitucional siendo la única vía para resolver sobre leyes de carácter electoral excluyendo al Tribunal Electoral Federal.

La impugnación de una norma general por considerarla contraria a la constitución no es una idea nueva en México. A través del juicio de amparo se empezó a ejercer control sobre actos legislativos pero con varias limitantes. Actualmente dicho medio de control sólo puede ser iniciado por los particulares con motivo de la violación a cualquiera de sus derechos fundamentales o garantías individuales. De prosperar el juicio y obtener la protección constitucional, la declaración de inconstitucionalidad de la norma se traduce únicamente en la inaplicación de la misma al particular que demandó el amparo, sin que la ley pierda su vigencia; y en algunos casos, sólo con la formación de jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de la norma y solamente de forma muy concreta, es decir a un caso en particular.

En cuanto a la materia electoral desde la tesis y antítesis Iglesias-Vallarta los legisladores y los tribunales se dieron cuenta que la materia electoral no era susceptible de cambio a través del juicio de amparo por el perjuicio a la sociedad que esta resentiría sobre resoluciones que afecten a los que llegaron por elección popular.

La fuentes de este medio de control constitucional surgen *“ya desde las discusiones en el seno del Congreso Constituyente de 1857 en torno a que se otorgaba o no al Poder Judicial de la Federación la facultad de interpretar las leyes en ese entonces a cargo del Congreso General prevaleció la idea que sostenía que, para el justo equilibrio de los poderes públicos, era necesario que el Judicial tuviese tal facultad cuando el Congreso emitiera leyes contrarias a la constitución, por ser el nuestro un gobierno de leyes, no de hombres y y apoyados en las ideas de Alexander Hamilton, quien en el Federalista sostenía la preeminencia de la norma fundamental sobre la norma secundaria, por ser*

*aquella la voluntad del pueblo, que debe imperar sobre la voluntad de sus representantes*⁶⁹

Los debates parlamentarios se desarrollaron en un círculo de opiniones respecto de un tema, con la intención de encontrar una respuesta basada en la decisión de la mayoría. Esa labor no era nada sencilla, pues no siempre es posible obtener el consenso que satisfaga a todos los participantes del debate. Esa falta de acuerdo, puede generar problemas que obstruyan o dificulten el desarrollo normal de la vida política del país y provocar desacuerdos por parte de los grupos parlamentarios. Es por ello, que surge la necesidad de crear medios de control respecto de los actos políticos que tienen expresiones jurídicas y de esa forma poner fin a los desacuerdos.

Uno de esos medios es la acción de inconstitucionalidad. Dentro del grupo de sujetos jurídicos legitimados para formularla están las minorías parlamentarias, que intervinieron aprobando o desaprobandando la norma impugnada y que siempre serán contrarias en sus pretensiones jurídicas al contrastarse con las de la mayoría.

Los legisladores son elegidos por vía democrática directa, para que el pueblo de manera indirecta participe en la elaboración de normas generales. En México, tradicionalmente, la expresión de la democracia en instituciones jurídicas se ha inclinado excesivamente hacia la tutela de los mecanismos que permitan acceder y mantenerse en el ejercicio de pueblo en la toma de decisiones. Sólo en casos contados, pero no a nivel federal, se han creado instituciones de participación directa en la toma de decisiones, como el plebiscito y el referéndum.

⁶⁹ REYES REYES, Pablo Enrique, *La acción de Inconstitucionalidad*, Oxford, México, 2000, p. XIV.

De esa forma, la elección de un representante no puede ser garantía de que éste actuará de acuerdo a la voluntad de la mayoría que lo eligió, pues no existen mecanismos jurídicos para percibir esa voluntad y vincular el sentido de su voto a la decisión de su electorado. Por ello, la labor del legislador se desarrolla y apoya en la interpretación, según su concepto, de las demandas sociales.

Ante la posibilidad de que el criterio de las mayorías sea incorrecto, jurídicamente hablando, las minorías pueden defender su postura ante el Tribunal Constitucional, más aproximado, siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que éste determine el sentido jurídico que debió prevalecer en el debate para respetar la supremacía constitucional. Con ello, no se atentaría contra la democrática expresión de la mayoría; sino que se preservaría la vigencia real de la Constitución Federal; pues aún los grupos parlamentarios minoritarios, como representantes de la sociedad que los eligió, la mexicana, tiene la obligación de procurar los intereses públicos y el respeto a la Norma Fundamental.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano regulador y verificador de la legalidad de las normas, se encarga de valorar si la norma desde sus orígenes es contraria a la supremacía constitucional pero no sólo de la exposición de motivos para los cuales fue creada si no también el procedimiento expreso dentro de esta norma, ya que la norma si bien fue creada para el bien de la sociedad lo procesal puede constituir un atentado contra lo constitucional de la norma vigente.

Por otra parte, al ser la Acción de Inconstitucionalidad un medio de control abstracto, es fácil suponer que las partes en la misma opongan argumentos políticos y jurídicos, que orillen al Tribunal Constitucional a realizar su tarea de control de forma exhaustiva; respecto de los argumentos jurídicos: declarando como última instancia cuáles son los correctos; y en cuanto a los argumentos

políticos: adoptando con forma jurídica los que más se apeguen a la interpretación de la constitución.

El debate en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el estudio de la legalidad de la norma, son justificaciones suficientes para que se pueda estudiar ampliamente la deficiencia en la motivación o criterios que fundamenten o justifiquen la creación de la norma y no sólo limitarse a advertir cuáles son las conductas sociales que reclaman ser reconocidas o jurídicamente reguladas, sin juzgarlas cuando sean necesario, de ser lo para evitar algunas trasgresiones a la Constitución federal, podría analizarse la deficiente motivación de la norma que llegue a trascender a su contenido y, con base en tal análisis, podría llegar a decretarse su invalidez. Con lo anterior, se buscaría fundamentalmente proteger la supremacía de la Constitución y, a la vez, construir bases para que, en el futuro, el legislador se adecue a los criterios jurídicos del Tribunal constitucional.

3.2 Naturaleza jurídica.

La acción de inconstitucionalidad *“es un juicio federal planteado entre órganos públicos, en virtud del cual la suprema Corte de Justicia de la Nación examina la constitucionalidad de normas generales o tratados internacionales con base en los conceptos de invalidez expresados por la parte actora”*⁷⁰.

Se considera que son acciones por que dan origen a un juicio, aunque con características peculiares, ya que no existe una controversia entre partes con pretensiones divergentes, sino que únicamente se contrastan dos normas: una

⁷⁰ BALTAZAR ROBLES, E. Germán, *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, Editor Ángel, México, 2002, p. 303

constitucional y la otra secundaria para determinar si la segunda es acorde a la primera.⁷¹

Pero también puede que no sean acción en el sentido procesal de la palabra sino peticiones de control de validez normativa, *“en realidad más que una acción en sentido procesal de término, constituye una petición de control de validez normativa porque en esta instancia no se dan condiciones jurisdiccionales; no hay parte actora, no hay demandada como sucede en el juicio de amparo. Es, ciertamente una especie de consulta sobre la constitucionalidad de las normas generales que no puede hacer cualquier persona, sino Legisladores federales, estatales y del Distrito Federal, el Procurador General de la República, los Partidos Políticos y las Comisiones de Derechos Humanos locales y nacional, por circunstancias que hacen sustituir el problema derivado de la fórmula Otero en relación con la inconstitucionalidad de las normas generales”*⁷².

De manera significativa es un procedimiento oficioso de defensa de la Constitución en cuanto a leyes inconstitucionales porque aunque se abre el mismo a solicitud de las minorías legislativas y los órganos que prevé la Constitución en su artículo 105 constitucional fracción II, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe de corregir los errores que advierta en los preceptos invocados y aun sustentarse en cualquier precepto constitucional haya sido o no invocado en el escrito inicial supliendo los conceptos de invalidez planteados en la demanda y sólo se maneja como excepción en las acciones de inconstitucionalidad a la materia electoral en donde sólo puede referirse la violación a los preceptos señalados en el escrito inicial y por otra parte por la trascendencia de la declaratoria de la Corte se requiere para declarar la

⁷¹ C.F.R. CANO LOPEZ, Luis Miguel, *La Acción de Inconstitucionalidad*, Revista de Investigaciones Jurídicas, Año 25, número 25, IJ-UNAM, México, 2001, p. 111.

⁷² SANCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, 6ª. Ed, México, 2001, p. 523.

invalidez de la norma (s) contrarias a la constitución por lo menos la aprobación por 8 votos de los 11 Ministros que integran el pleno del máximo tribunal del país, lo que representa más o menos una especial mayoría calificada.

La forma de juicio está determinada por la existencia de demanda, contestación y resolución jurisdiccional de la litis planteada, lo que significa que se cumple con el modelo de contradicción.

Se trata de un juicio de carácter federal porque, al igual que las controversias constitucionales, se plantea y tramita ante un tribunal federal como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además que su finalidad es examinar la adecuación de las normas generales o tratados internacionales a las disposiciones constitucionales. La sentencia que se dicté en una acción de inconstitucional tiene efectos vinculatorios; esto es, el resultado tiene el carácter de cosa juzgada y obliga a las partes que intervinieron en el juicio e incluso a quienes no hayan participado en el, dado que la declaración de invalidez tiene efectos generales y obliga a inaplicar la norma general o tratado internacional contrario al texto constitucional.

La acción de inconstitucionalidad cumple por un lado la defensa de las garantías individuales, como el juicio de amparo, a través de los representantes del pueblo, pero también por violación de esferas competenciales, de acuerdo a la base de las controversias constitucionales, a través de órganos facultados para ello.

Antes los medios de control abstracto se está en presencia de una garantía constitucional entendida ésta como el conjunto de instrumentos procesales, establecidos por la norma fundamental, con objeto de restablecer el orden constitucional cuando el mismo sea transgredido por un órgano de autoridad política, así pues, este medio de control se incorpora a las garantías

contempladas en la Constitución Política, ya que es un medio procesal para enmendar la transgresión al orden constitucional cometido por iniciación de vigencia de una ley contraria a la Norma Fundamental.

3.3 La legitimación activa.

La legitimación se refiere a quienes pueden plantear la acción, para ejercitarla, siendo aquél ente de gobierno o en su caso el Procurador General de la República para invocar la acción de inconstitucionalidad como lo señala el artículo 105 constitucional fracción II, en cuanto a la ley reglamentaria del citado artículo constitucional regula expresamente las partes que intervienen en una acción de inconstitucionalidad de forma supletoria como lo establece al artículo 10 del mismo ordenamiento, serán partes:

- a) El actor, que es el órgano, fracción parlamentaria o partido político que promueva la acción.
- b) Los demandados, que son los órganos legislativos y ejecutivos que hubieran emitido y promulgado la norma general o tratado internacional objeto de la acción de inconstitucionalidad;
- c) El tercero interesado (s), que es la entidad, poder u órgano que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse.

El legislador mexicano de reforma constitucional no ha seguido exactamente ninguno de los modelos referidos en materia de legitimación, aunque sí ha establecido una legitimación claramente restringida. En efecto, el artículo 105 limita la legitimación activa, a los efectos de la interposición de la acción de inconstitucionalidad, para: a) minorías parlamentarias, b) partidos políticos, c) el Procurador de General de la República, d) la Comisión de Derechos Humanos.

En cuanto al grupo parlamentario, es una protección a las minorías de los legisladores, la Constitución exige que la acción sea planteada por un porcentaje equivalente al treinta y tres por ciento del número total de los miembros que integran el órgano legislativo al que pertenezcan.

También están legitimados los partidos políticos con registro, por conducto de su dirigencia, para impugnar leyes exclusivamente en materia electoral. El ejercicio de esta legitimación ha sido constante, tanto que actualmente el mayor número de acciones de inconstitucionalidad son formuladas por partidos políticos. La legitimación de los partidos políticos también atiende más al respeto de principios democráticos y políticos, que a la tutela de la Constitución Federal; tal vez por ello, actualmente el procedimiento para impugnar leyes electorales es más estricto y no se ha flexibilizado la norma para autorizar la suplencia de la queja como pasa en la materia general.

Respecto a la legitimación activa del Procurador General de la República, debe decirse que es la más amplia de todas. Este sujeto jurídico puede impugnar cualquier norma con rango de ley o tratado internacional, sin importar que no hubiese participado en el proceso legislativo correspondiente.

Por último, la reforma del catorce de septiembre del año 2006 legitimó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para impugnar normas con rango de ley, excepto los tratados internacionales, como también a los organismos de protección de los derechos humanos estatales para impugnar leyes locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea legislativa del Distrito Federal.

Antes de referirme a cada uno de los legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad, es preciso señalar que, *“el actor como el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio*

por conductos de los funcionarios, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, que presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.”⁷³

En lo que respecta a la parte demandante, sin distinción, la figura de los representantes comunes como más adelante me referiré no debe aplicarse al caso en que la acción de inconstitucionalidad la promueva el Procurador General de la República, pues este funcionario no integra un órgano colegiado propiamente dicho; así, esta figura se aplicará sólo cuando la acción de inconstitucionalidad sea promovida por una minoría parlamentaria, por un partido político cuando su dirigencia sea colegiada y por la comisiones de derechos humanos.

Respecto del procurador general de la república, el artículo 102 constitucional establece que “intervendrá personalmente” en todo lo referido al ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad y no por conducto de sus inferiores jerárquicos o cualesquiera otros representantes; y el artículo 6 de la ley orgánica de la procuraduría general de la república fracción II reitera que ésa es una función personal e indelegable del procurador. En realidad puede considerarse que la legitimación activa para plantear una acción de inconstitucionalidad corresponde a los entes constitucionalmente habilitados para ello, que han de plantear esa acción “*directamente y no por conducto de sus apoderados, puesto que no existe ordenamiento alguno que prevea lo contrario*”.⁷⁴

⁷³ Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, Art. 11, ISEF, México, 2011, p.

⁷⁴ Tesis jurisprudencial “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS SÓLO PUEDEN EJERCERLA POR CONDUCTO DE SUS DIRIGENCIAS NACIONALES O ESTATALES, SEGÚN CORRESPONDA”. Registro No. 191385, Novena época, dictada en Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2000, p. 484.

Concretamente del Procurador General, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que no cabe delegación alguna en la interposición de la acción de inconstitucionalidad, sino que ha de ser una actuación personal él Procurador, considerando improcedente la ejercitada en nombre del Procurador de la República si el escrito de demanda respectivo no contiene su firma sino la de otra persona que firmó en su ausencia, puesto que, de un lado, en tal hipótesis la intervención del Procurador es indelegable, y, de otro lado, 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 inconstitucionalidad⁷⁵.

Por lo que al Presidente de la República se refiere, se establece, en el artículo 11 de la ley reglamentaria del 105 constitucional, que será representado por el secretario de estado, por el jefe de 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 y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.⁷⁶

La legitimación en este medio de control, acción de inconstitucionalidad, es limitada, porque excluye a los ayuntamientos de poder impugnar bandos de gobierno emitidos por el municipio o reglamentos, siendo que estos también serán obligatorios para el municipio; de igual forma se excluye a las

⁷⁵ CFR. 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" Registro No. 189356, Novena época, dictada en Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2001, p. 677.

⁷⁶ Nota: En la actualidad, en virtud del acuerdo publicado el 9 de enero del 2001 en el *Diario Oficial de la Federación*, el presidente determino que su representación en controversias constitucionales y acción de inconstitucionalidad corresponde al consejero jurídico de la Presidencia, salvo disposición legal en contrario.

comunidades autónomas en cuanto a la protección que se consagra en el artículo segundo de la Constitución Federal.

3.3.1 Fracciones de órganos legislativos.

Respecto de los legisladores, la Constitución exige que la acción sea planteada por un porcentaje equivalente al treinta y tres por ciento⁷⁷ del número total de miembros que integran el órgano legislativo al que pertenezcan, tal condición parece inadecuada, pues su efectividad como forma de garantizar el respeto de la participación de las minorías en la vida política, está condicionada a que una minoría por si misma se reúna ese alto porcentaje o a que varias de ellas estén de acuerdo en reunirlo coaligadamente para impugnar la norma, inclusive en algunos casos se considera irreal este número, ya que el porcentaje de treinta y tres por ciento es mas de la mitad del quórum; y si se estima inconstitucional una norma y se cuenta con el voto afirmativo de más de ciento cincuenta y dos diputados, podría ser incluso más fácil y menos arriesgado, presentar y aprobar una iniciativa de derogación o abrogación de la norma considerada inconstitucional.

En México, existen un gran número de partidos políticos minoritarios y un selecto grupo de partidos que tradicionalmente han predominado en la vida política del país. De tal forma, reunir ese porcentaje puede ser complicado para los grupos parlamentarios minoritarios sin predominio. Comúnmente las normas son aprobadas por los legisladores atendiendo al sentido que adopta el grupo parlamentario del partido político al que pertenecen, por lo que dependiendo del número de esos grupos existirán posturas que serán ponderas para aprobar o desaprobar una norma.

⁷⁷ Nota: Aunque en un principio se contemplo 45 por ciento para la legitimación activa. El dictamen de reducción a 33 por ciento fue a probado por unanimidad de 108 votos.

Por ello, si un grupo minoritario no reúne por sí mismo tal porcentaje deberá buscar el apoyo de diverso partido político para reunirlo, lo cual, en la práctica, generaría negociaciones e intercambio de intereses entre partidos políticos. En ese sentido, el porcentaje de treinta y tres por ciento puede llegar a restringir a las minorías parlamentarias e incluso restar importancia a la tarea individual de cada legislador, lo que haría el principio de defensa por parte de las minorías ineficaz, reduciendo todo esto a la práctica de lo político-electoral ya que sólo se atendería a lo que disponga el grupo parlamentario, que a diferencia del grupo minoritario es un órgano que cuenta con una cierta continuidad, una composición personal estable y un grado menor o mayor de organización que defienden ciertos ideales políticos, lo que es irremplazable a la función que deberían ejercer los representantes de la sociedad y no sólo a sus intereses personales.

Pero también es posible incluso que la acción de inconstitucionalidad la plantee una mayoría parlamentaria en casos no por excepcionales o inimaginables: sería el caso, perfectamente posible, de que una ley se apruebe con el respaldo de una o varias fuerzas políticas y, dentro del plazo para plantear la acción, se conforme una nueva legislatura con giro electoral en que la minoría derrotada se convierta en mayoría o al menos logre un respaldo mayoritario a esos efectos, si bien lo más práctico en tal caso sería derogar la ley, dado que la sentencia eventualmente estimatoria no tendrá ningún caso efectos retroactivos; siendo así que también debe determinarse en función del momento en que se presenta la demanda, de tal forma que los integrantes de una legislatura pueden impugnar normas creadas por una integración anterior del mismo órgano legislativo:

-.ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, DENTRO DEL PLAZO LEGAL, LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE UNA NUEVA LEGISLATURA, CUANDO LA QUE EXPIDIÓ LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONCLUYÓ SU ENCARGO. La

interpretación de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal, lleva a concluir que la legitimación activa debe entenderse conferida a los integrantes del Congreso Estatal que al momento de ejercitarse en tiempo la acción de inconstitucionalidad se encuentren en funciones; sostener lo contrario, llevaría al extremo de que las leyes que se publiquen en el último día, o después de que una legislatura haya concluido sus funciones, no podrían impugnarse, pues quienes integraron ese órgano ya no son diputados y quienes los sustituyen pertenecen a una legislatura diferente, lo que además de ser contrario a la lógica, desconoce el principio de que el órgano de autoridad es siempre el mismo, con independencia de qué personas físicas ejerzan su titularidad.⁷⁸

En el artículo 105 fracción II de la Constitución Federal establece en cuanto a legitimación activa, y de acuerdo a lo que los órganos parlamentarios pueden impugnar a través de la acción de inconstitucionalidad, en sus incisos:

- 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)

⁷⁸ Tesis Jurisprudencial “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, DENTRO DEL PLAZO LEGAL, LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE UNA NUEVA LEGISLATURA, CUANDO LA QUE EXPIDIÓ LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONCLUYÓ SU ENCARGO” Registro No. 190233, novena. época; dictada en Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; 2001; p. 470.

- d) *El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y*
- e) *El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea*

Es también indiferente, en cuanto a legitimación activa, que intervengan o deban intervenir, de modo concurrente, otros entes u órganos en el proceso legislativo de que se trata, como es el caso de la exclusión de la acción de inconstitucionalidad por parte de los ayuntamientos previstos en las constituciones locales para la aprobación de normas estatales por parte del congreso local, como lo establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis jurisprudencial que a rubro dice:

-ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE REFORMAS O ADICIONES A LAS CONSTITUCIONES LOCALES, EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO O LEGISLATURA CORRESPONDIENTE SIN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN A LOS AYUNTAMIENTOS CUANDO LOS MISMOS DEBAN INTERVENIR. De lo previsto en los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62 de la ley reglamentaria de la materia, se desprende que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se ejercite por integrantes de algún órgano legislativo estatal en contra de leyes expedidas por el propio órgano, la demanda correspondiente deberá estar firmada cuando menos por el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes integran el mismo. En este sentido, por "órgano legislativo estatal" debe entenderse aquel en el que se deposita el Poder Legislativo de un Estado conforme a su propia Constitución, pues éste y no otro es el depositario de dicha función legislativa. Por tanto, cuando en la mencionada vía se plantea la invalidez de una reforma o adición a

una Constitución Local para lo cual la misma norma requiera la intervención de los Ayuntamientos del propio Estado, como lo establece la Constitución de Tabasco, tal circunstancia no modifica la naturaleza del Congreso Estatal como depositario del Poder Legislativo y órgano emisor de la ley, por lo que el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicho cuerpo legislativo sí está legitimado para impugnar dicha reforma o adición. Ello es así, porque del mismo modo en que la aprobación, promulgación y publicación de las leyes que realiza el titular del Poder Ejecutivo no hace que éste forme parte integrante del Congreso, ni que deba tomársele en cuenta para calcular el treinta y tres por ciento de sus miembros, la participación de los Ayuntamientos en el acto de aprobación de las reformas constitucionales que expida el Congreso, no da lugar a que se les considere parte integrante del "órgano legislativo" pues no actúan como diputados, ni forman un órgano deliberante, sino que, en su carácter de entidades políticas, componentes del Estado, tienen la potestad de manera individual y separada de aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a la Constitución Estatal; esto es, son entes públicos que intervienen en el proceso de formación de las normas locales supremas para validar con su voto las modificaciones a la Constitución, discutidas y aprobadas previamente por el Congreso Local como órgano legislativo que permanentemente ejercita esa función⁷⁹.

Los grupos minoritarios que decidan establecer la acción de inconstitucionalidad en su escrito inicial deberá ser firmada en su totalidad por todos los integrantes, el treinta y tres por ciento del total del órgano legislativo que quiere impugnar, pero también deberán de designar, en la instancia inicial, como representantes comunes a dos o más de sus integrantes, quienes actuaran conjunta o

⁷⁹ Tesis jurisprudencial "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE REFORMAS O ADICIONES A LAS CONSTITUCIONES LOCALES, EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO O LEGISLATURA CORRESPONDIENTE SIN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN A LOS AYUNTAMIENTOS CUANDO LOS MISMOS DEBAN INTERVENIR" Registro No. 190234, novena. época; dictada en Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; 2001; p. 469.

separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. En caso de que no designaren representantes comunes se 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 contemplados en la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional⁸⁰.

La designación como representante a persona que no integre la minoría parlamentaria que ejercite la acción es factible, pero no es posible la delegación de la legitimación, pues los delegados de que habla la ley lo son de los representantes, para los efectos señalados en la misma ley, pero también quien comparezca a juicio goza de representación legal y cuentan con capacidad para ello, salvo prueba en contrario como lo establece el artículo 11 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional de las fracción I y II.

Las facultades de los representantes comunes no están reguladas expresamente, por lo que deberá aplicarse supletoriamente el artículo 5° del Código Federal de Procedimientos Civiles que establece lo siguiente:

Artículo 5.- Siempre que una parte, dentro de un juicio, este compuesta de varias personas, deberá tener una sola representación, para lo cual nombrarán los interesados un representante común.

(...)

El representante está obligado a hacer valer todas las acciones o excepciones comunes a todos los interesados y a las personales de cada uno de ellos; pero, si éstos no cuidan de hacerlas conocer oportunamente al representante, queda éste libre de toda responsabilidad frente a los omisos.

⁸⁰ CFR. Ley reglamentaria de las fracción I y II del artículo 105 constitucional, art. 62, ISEF, México, 2011, p.13.

El representante común tendrá todas las facultades y obligaciones de un mandatario judicial.

A las acciones de inconstitucionalidad se aplican las mismas normas que rigen la representación de los sujetos en las controversias constitucionales, por lo que ésta se regirá por las leyes aplicables a cada promovente.

Una vez iniciada la acción de inconstitucionalidad no cabe el sobreseimiento por desistimiento del actor cuando se trata de un grupo minoritario, ya que cada diputado o senador no es titular ni dueño de una acción de la que pudiera disponer a lo largo del proceso constitucional de forma individual, por lo cual los cambios de voluntad operados en la de uno o varios legisladores en orden de recurso después de haber sido interpuesta son irrelevantes para el proceso constitucional ya iniciado.

En cuanto a la legitimación que se hace a las legislaturas locales es limitante en cuanto a la imposibilidad de promover la acción de inconstitucionalidad contra los tratados internacionales o leyes del Congreso de la Unión que regulan las materias concurrentes asía los Estados de la Federación y que pudieran tratar temas que le competiría a los congresos locales como es la seguridad pública, asentamientos urbanos, tránsito y protección al ambiente y solamente se contempla con mayor viabilidad en la controversia constitucional.

3.3.2 Procurador General de la República (legitimación universal).

Por lo que se refiere a la legitimación activa del Procurador General de la República, esta autorización de hecho, es una legitimación indirecta del Presidente de la República para impugnar normas que no hubiese vetado o que hubiesen superado su veto. La independencia del Procurador General de la República es puesta en duda porque el Presidente de la República, en cualquier

momento puede removerlo de conformidad con el artículo 102 apartado A de la constitución federal.

La legitimación expresa del Procurador General de la República, así como sus atribuciones para impugnar ciertas materias se encuentra señalado en el artículo 105 fracción II constitucional inciso c) que a la letra dice:

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

Se advierte de la lectura del artículo 105 fracción II inciso c), arriba transcrito, que el Procurador General de la República de manera privilegiada tiene facultad para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, que los diputados y senadores comparativamente se encuentran restringidos y por ello no pueden por ejemplo impugnar los tratados internacionales que apruebe el senado.

Aunque el procurador éste legitimado para interponer la acción de inconstitucionalidad en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, se ve inviable su ejercicio, ya que para que estos tengan fuerza de ley, tienen que ser suscritos por el Presidente de la República quien a su vez es el superior jerárquico del Procurador, lo que daría a lugar a cuestionar cómo el Procurador General de la República puede impugnar un acto firmado por su jefe y superior.

De aceptarse la independencia del Procurador general de la República, su papel como representante de la sociedad se amplía con esta legitimación, pues puede llegar a poner en duda la constitucionalidad de cualquier norma, incluso las aprobadas por el Presidente de la República o las creadas por las entidades federativas. En el primer caso, se haría a un lado cualquier subordinación material al Ejecutivo Federal; y, en el segundo caso, se sometería a

ponderación el respeto de la supremacía de la Constitución Federal y la autonomía de las entidades federativas.

Si no se acepta la independencia del Procurador General de la República, su legitimación se reduciría al mero conducto de los intereses del Presidente de la República, en el fortalecimiento de un gobierno presidencial y centralista, tan característico de la historia de México.

Ante la dificultad de aceptar la independencia o no del procurador General de la República, parece más correcto presumir que su autorización como sujeto legitimado debe tender a que el mismo evolucione favorablemente a los intereses sociales, para que pueda ser identificado materialmente como protector del pueblo.

Como lo señalaba en la parte superior el Procurador General de la República debe intervenir personalmente en las acciones de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 102, apartado A tercer párrafo, constitucional, en donde la Suprema Corte ha determinado que esa intervención personal sólo puede exigirse en las actuaciones esenciales del procedimiento, como lo es la promoción del juicio, razón por la cual debe firmar personalmente la demanda respectiva.

-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.⁸¹

⁸¹ Tesis aislada “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” Registro No. 189356, novena época; dictada en Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; 2001; p. 677.

Salvo en el caso que Procurador ejercite la acción de inconstitucionalidad, puede hasta antes de citación para sentencia por el Ministro Instructor, formular pedimento.

Después de que transcurran los términos para los informes el Ministro Instructor pondrá los autos a la vista de las partes por cinco días para que aleguen, y dos cuando se traten de leyes electorales.

3.3.3. Los partidos políticos.

En la actualidad, los partidos son definidos en el marco del funcionamiento de los sistemas políticos. Prácticamente no existen definiciones globales de ellos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados (representación, articulación de intereses, legitimidad, ideologías, etc). Por otra parte, la variedad de los sistemas políticos dificultan los paradigmas y las comparaciones, obligando a la utilización de enfoques alternativos para su análisis.

La legitimación de los partidos en el orden político fue apoyada decisivamente por dos fenómenos: el desarrollo del sufragio y el aumento y consolidación de los grupos sociales urbanos, tanto grupos medios como proletarios. La democratización de la sociedad produjo la integración de la mayoría de los partidos que hoy se conocen en el sistema político de los países europeos, desde socialistas hasta conservadores, ya a la altura de principios de este siglo.

Aunque el tema del objeto que persigue la acción de inconstitucionalidad, lo abordare de forma mas precisa en un tema previsto en este capitulo, es de reconocer que en cuanto a partidos políticos para interponer la acción mencionada, atañe una forma de atacar la impunidades que existían en esta materia, es mas desde los inicios de este medio de control constitucional, en la

reforma de 1994 se prohibía recurrir a esta acción tratándose de la materia electoral; y siendo así hasta la reforma de 1996 cuando de forma tajante se expresa ahora que es la única vía para plantear la inconformidad de leyes de carácter electoral es la acción de inconstitucionalidad.

La reforma de 1996 lo único que establece es la materia electoral y la ampliación de los legitimados como este caso es el de los partidos políticos, pero estos no los hace exclusivos para impugnar leyes electorales, sólo los limita a la materia electoral y por otro lado faculta a los demás legitimados para conocer de esta materia, aunque es claro que los partidos políticos son los principales interesados en velar por el respeto a la reglas en el proceso electoral tendiente a elegir democráticamente a los representantes del pueblo en los diversos niveles de gobierno, por ello no justificaría la exclusión de los legitimados por el régimen común para impugnar leyes electorales, y por ello mismo, la legitimación específica de los partidos políticos es concurrente con la de los demás legitimados, quienes también pueden jugar un papel de relevancia en esta tarea de control para el beneficio de la sociedad y el respaldo a la democracia que representa el voto del pueblo; así como los intereses del partido político del que provienen como lo explica la tesis jurisprudencial dictada en pleno que a rubro dice:

-.ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON LOS ÚNICOS QUE PUEDEN COMBATIR EN ESTA VÍA LEYES ELECTORALES. Con motivo de la reforma al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se suprimió la prohibición expresa que se contenía en el primer párrafo de la citada fracción, que impedía ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, con lo que se estableció un régimen genérico en virtud del cual las partes legitimadas a que se refiere la fracción II en todos sus incisos, pueden acudir a dicha vía para impugnar leyes electorales, sin más

limitantes que las que los propios incisos establecen. Con esta reforma se adicionó el inciso f) y los dos párrafos siguientes a este inciso, del citado precepto constitucional, que autorizan a los partidos políticos a impugnar leyes electorales en esta vía y se establece que la única vía para plantear la contradicción entre este tipo de leyes y la Constitución, es la acción de inconstitucionalidad. La introducción de este inciso no significa que únicamente los partidos sean los que pueden impugnar leyes electorales, pues de ser así, el Poder Reformador expresamente lo hubiera señalado; y, el que enseguida del inciso se haya adicionado un párrafo en el que se establece que la única vía para impugnar leyes electorales por inconstitucionales lo sea la acción, tampoco implica que se refiera únicamente a los partidos políticos, pues tal disposición debe entenderse como parte del sistema general y no vinculado estrictamente al citado inciso, ya que, de otra manera, en el referido párrafo se habría señalado expresamente que la única vía para impugnar leyes electorales que sean contrarias a la Constitución sería la prevista en el referido inciso f). Así, armónicamente interpretada la disposición constitucional y acorde con el espíritu de su reforma, se concluye que se amplía la legitimación de la acción de inconstitucionalidad frente a una clase específica de leyes: las electorales; respecto de las cuales el círculo de legitimación se extiende, bajo ciertas condiciones formales y territoriales, a los partidos políticos, lo que se explica por el especial interés que éstos tienen en cuanto tales respecto de este tipo de leyes, pero ello no justificaría la exclusión de los legitimados por el régimen común para impugnar las leyes y, por lo mismo, la legitimación específica de los partidos es concurrente con la de los demás legitimados, quienes también pueden participar de manera relevante en esta tarea de control constitucional⁸²

⁸² Tesis jurisprudencial “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON LOS ÚNICOS QUE PUEDEN COMBATIR EN ESTA VÍA LEYES ELECTORALES” Registro No. 194153, novena época; dictada en Pleno; Semanario judicial de la federación y su Gaceta; 1999; p. 253.

Hay que aclarar, en todo caso, que esta legitimación específica tiene una mayor amplitud que de las minorías parlamentarias pues se contempla con mucha generosidad, en la medida en que cualquier partido legalmente constituido y con registro puede acudir por vía de la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte. El registro habrá de ser federal ante el Instituto Federal Electoral para impugnar leyes electorales federal o locales, y estatal para impugnar leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa o congreso local de la entidad federativa que les otorgó el registro.

No se requiere, pues, haber, obtenido una determinada representación sino que basta con que el partido político impugnante de la ley esté registrado ya sea a nivel nación o local.⁸³ La regulación de los partidos políticos para intervenir en la acción de inconstitucionalidad se encuentra vigente en el inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 105 fracción II, que a la letra dice:

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

⁸³ Nota: El registro de partidos políticos se establece conforme a lo dispuesto en el título segundo, capítulo primero “del procedimiento del registro legal” Artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

1. Para que una organización de ciudadanos pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y b) Contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

*expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgo el registro.*⁸⁴

De igual forma lo sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada en el pleno, en cuanto a requisitos que deben contener los partidos políticos para iniciar una acción de inconstitucionalidad.

-.ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CONDICIONES CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL PROMOVERLA CONTRA LEYES ELECTORALES FEDERALES O LOCALES. El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los partidos políticos tienen legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales. Sin embargo, esta legitimación se actualiza si se cumplen las siguientes condiciones constitucionales: a) Tratándose de partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, deberán promover la acción de inconstitucionalidad por conducto de sus dirigencias nacionales y podrán impugnar leyes electorales federales o locales; y, b) Tratándose de partidos políticos con registro estatal, deberán promover la acción de inconstitucionalidad por conducto de sus dirigencias y sólo podrán impugnar leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.⁸⁵

Por último, debe decirse que los partidos políticos que hagan uso de su legitimación habrán de hacerlo a través de sus dirigencias, por así determinarlo expresamente la Constitución, como por otra parte es natural.

⁸⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 105 fracción II, SISTA, México, 2011, p.84.

⁸⁵ Tesis jurisprudencial “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CONDICIONES CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL PROMOVERLA CONTRA LEYES ELECTORALES FEDERALES O LOCALES”. Registro No. 167598, novena época; dictada en Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; 2009; p. 1098.

Cuando sean partidos con registro a nivel nacional, en el Instituto Federal Electoral, la pertinente decisión de interposición de la acción habrá de adoptarse por las dirigencias nacionales, que a diferencia de las agrupaciones nacionales, comités nacionales, frentes o coaliciones carecen de legitimación para impugnar, a través de la acción de inconstitucionalidad, en representación del partido político.

Se advierte que el Constituyente Permanente estableció expresa y limitativamente quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad señalando, entre otros, a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral y los partidos políticos con registro estatal. En ese sentido, resulta evidente que las Asociaciones Civiles Políticas Estatales que no cuenten con registro ante la autoridad electoral estatal que las acredite como partido político carecen de legitimación para promover dicho medio de control constitucional.⁸⁶

3.3.4 Comisión Nacional de Derechos Humanos

El 14 de septiembre de 2006 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el cual se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde la adición otorga legitimación a la Comisión Nacional de los derechos Humanos, para impugnar leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como 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 mismo, a los organismos protectores de derechos humanos equivalentes en los estados de la república, para impugnar leyes expedidas por las legislaturas locales, e igualmente, a la Comisión de Derechos Humanos del

⁸⁶ CFR. Tesis jurisprudencial “ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA PROMOVERLAS NO ESTÁN LEGITIMADAS LAS DIVERSAS ASOCIACIONES CIVILES POLÍTICAS ESTATALES QUE NO ESTÉN ACREDITADAS COMO PARTIDO POLÍTICO” Registro No. 172640, novena época, dictada en pleno, 2007, p. 1514

Distrito Federal para impugnar leyes emitidas por la Asamblea legislativa del Distrito Federal.

En los antecedentes de esta adición constitucional se alegaba que los derechos humanos, fundamentales se encontraban ampliamente protegidos por distintos mecanismos de tutela en las diferentes instituciones jurídicas contempladas en la misma, como lo es el juicio de amparo donde se presuponía que las garantías individuales contemplaban los derechos humanos o en otras palabras lo que se consideraba humano.

La regulación y participación para interponer una acción de inconstitucionalidad por parte de la comisión de derechos humanos ya sea de carácter nacional o local se encuentra establecida en el artículo 105 constitucional fracción II inciso g) que a la letra dice:

g) “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”⁸⁷.

Ahora bien en la interposición de la acción de inconstitucionalidad la representación de esta misma recae en el presidente de la Comisión, un *Ombudsman* toda vez que no está contemplado una figura colectiva para la representación de esta Comisión Nacional de Derechos Humanos se entiende

⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 105 fracción II, SISTA, 2011, p.84.

que es singular, sólo el presidente de esta comisión, como lo establece el artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Artículo 15.- *El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional

Aunque referirme a la materia de derechos humanos es un tema el cual abordare con más detenimiento en los temas subsecuentes, sólo voy a referirme a la materia electoral, la reforma del año 2006 amplió el conocer sobre derechos humano y facultó a un legitimado más como es la Comisión de Derechos Humanos en el ámbito nacional o local, de acuerdo a la materia que se trata de impugnar y facultando de igual forma a los demás legitimados para conocer de violaciones a los derechos humanos, a excepción de los partidos políticos los cuales están ya restringidos.

En el origen de la reforma del 2006 la Comisión Nacional de Derechos Humanos podía impugnar tratados internacionales que vulneraran los derechos humanos, en la actualidad la interpretación de la Suprema Corte a resuelto que no es posible que la Comisión Nacional de Derechos Humanos impugne tratados internacionales toda vez que para resolver se atendió al mismo diseño de la acción de inconstitucionalidad ya que sólo contempla que ésta puede proteger derechos establecidos en la constitución, entonces, no hay mucho que debatir, porque es claro que no se puede ampliar a los derechos ubicados en los tratados internacionales, siendo así que es indispensable discutir dónde se ubican jerárquicamente los tratados internacionales.

Pues si se colocan junto a la constitución, los tratados internacionales, se forma un bloque de constitucionalidad. Es decir, una política judicial expansiva de los derechos que suma los establecidos en un texto constitucional más los

contemplados en tratados internacionales, conformando un amplio bloque para calificar la constitucionalidad de leyes. Esta solución permitiría efectivamente ampliar el manto protector de las comisiones de derechos humanos, sin generar mayores problemas en la dinámica del resto del ordenamiento jurídico, pero la doctrina y la actual postura del artículo 133 constitucional establece a los tratados internacionales por debajo de la constitución.

El antecedente de esta decisión se encuentra en la acción de inconstitucionalidad 22/2009 donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación no invalidó los artículos 1339 y 1340 del Código de Comercio como se le había sido solicitado por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Con una votación de 7 a 3, la corte resolvió que a través de la facultad de las comisiones de derechos humanos para presentar acciones de inconstitucionalidad sólo es posible controlar los derechos incluidos en la constitución y no así aquellos que pueden contener los tratados internacionales. Implicando la creación de límites a lo que, al menos vía acciones de inconstitucionalidad, puede ser demandable. Esto, en la medida en que genera un criterio que impide reclamar la protección de derechos que pudieran no estar incluidos en la constitución mexicana, también supone un límite a su propia jurisdicción.

La decisión busca evitar que las comisiones pudieran tornarse excesivamente imaginativas en sus demandas. En suma, la Suprema Corte impidió que llegaran casos que pudieran no resultarle del todo cómodos; y lo hizo diciendo que, con todo y que los derechos incluidos de tratados forman parte del ordenamiento jurídico mexicano, los únicos derechos que cuentan a la hora de revisar la constitucionalidad son los que establece la propia constitución.⁸⁸

⁸⁸ Nota: Sesión Pública del Pleno de la SCJN del 4 de marzo de 2010, canal judicial.

3.4 La legitimación pasiva.

La legitimación pasiva en las acciones de inconstitucionalidad corresponde al cuerpo colegiado, autoridades u órgano que hubiesen intervenido dentro del proceso legislativo, en la emisión y promulgado de la norma general impugnada. En coherencia con ello, el artículo 61 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional fracciones I y II establece que la demanda de la acción de inconstitucionalidad ha de contener, entre otros datos de acuerdo a la fracción II “Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas”.

Por regla general el órgano emisor de la norma o normas que se impugnan es de naturaleza legislativa formal federal o estatal y quien le promulga el Ejecutivo Correspondiente.

Hay casos en que el órgano promulgador de la ley no existe, como ocurre con la Ley Orgánica del Congreso de la Unión que no requiere de la promulgación del Presidente de la República y también los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales, pero también cualquier error en los señalamientos de los órganos mencionados debe suplirse.

Son indiferentes los cambios en la integración de la legislatura, pues el demandado es el órgano legislativo, cualquiera que sea su integración, por más que eso pueda tener repercusión, en algunos casos, en la ubicación jurídica del órgano legislativo en cuanto a la constitucionalidad de la norma impugnada, especialmente en la hipótesis de un giro en la composición política de alguna de las cámaras legislativas.

Sí concretamos lo dispuesto los legitimados pasivos serían:

I.- Sí se tratara de leyes federales o leyes para el Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, la legitimación pasiva corresponde a la Cámara de Senadores o la Cámara de Diputados; ambas cámaras participan en la elaboración de leyes y de igual forma al Presidente de la República cuando este la promulgue con excepción de la Ley Orgánica del Congreso.

II.- Tratándose de Tratados Internacionales, la legitimación pasiva corresponde al Senado por ser el que lo ratifico y al Presidente de la República por ser quien lo suscribió.

III.- En cuanto a leyes emitidas por la legislatura estatal o leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la legitimación pasiva corresponde a estos órganos legislativos, respectivamente así como al Gobernador que promulga dichas reformas o en su caso el Jefe de Gobierno, si bien no será así en el caso de la Ley Orgánica del Estado al no requerirse su publicación en la gaceta de gobierno de la entidad federativa. En todo caso, la impugnación ha de hacerse por contradicción con la Constitución Federal pues la eventual incompatibilidad con la Constitución Estatal no es revisable a través de la acción de inconstitucionalidad, sin perjuicio de que sí lo sea a través de las acciones locales de inconstitucionalidad.

Si bien no es tema del presente capítulo, es necesario mencionar a los terceros interesados que están contemplados en el artículo 10 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional fracciones I y II, en donde tienen el carácter de tercer interesado aquel que pudiera resultar afectado por la sentencia que llegare a dictarse, por ejemplo los partidos políticos, el presidente de la república, alguno congreso legislativo ya sea local o nacional, así como los secretarios de estado, jefes de departamentos administrativos que puedan verse afectados por una ley determinada y en este supuesto podría estar los ayuntamientos, sociedades civiles aquellos que resultaren perjudicados.

Con excepción del Procurador General de la República, ya que este es parte conforme lo dispone el artículo 105 constitucional fracción II inciso c), y no puede ser tercero interesado.

3.5 Objeto de la acción de inconstitucionalidad.

El objeto de una acción de inconstitucionalidad lo constituye una norma general o tratado internacional. Cuya constitucionalidad se impugna por el actor, y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe determinar con base en los conceptos de invalidez formulados en la demanda respectiva.

Toda vez que lo que se expresa en síntesis, no son agravios como tales ya que no se trata de un acto, si no materialmente es una consulta sobre si es constitucional o no la ley o tratado internacional; y sólo las normas generales expedidas por los órganos legislativos federales, locales y del Distrito Federal, así como los Tratados suscritos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado serán susceptibles de impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad.

Entendiendo como norma general aquella disposición con independencia de cualquiera que sea su nombre en donde sus enunciados sean *generales, abstractos e impersonales*.

De acuerdo a lo que establece el artículo 105 constitucional fracción II, son objeto de impugnación:

- Leyes expedidas por el Congreso de la Unión.
- Leyes expedidas por los Congresos Estatales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.

De igual forma las adiciones o reformas que se susciten a las leyes, ya que estas representan un nuevo procedimiento legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, y puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad.

Del análisis de lo anterior se puede entender que las leyes expedidas por los congresos Estatales o la asamblea legislativa del Distrito Federal, o las del propio congreso, sólo atiende a generalidades y ciertas cuestiones a invasiones de competencias las cuales son susceptibles de combatir a través de la controversia constitucional, como lo hacen los municipios, de igual forma leyes de especial pronunciamiento como son las leyes presupuestarias las cuales no son susceptibles de combatir a través de la acción de inconstitucionalidad, ni tampoco los decretos, reglamentos o circulares aunque esto es debatido ya que cumplen con los requisitos arriba mencionados⁸⁹ para ser considerados normas generales.

A continuación resumiré las materias en las que debe hacerse un examen minucioso sobre su tramitación, legitimación de las partes, así como el sentido en el que versara su resolución.

*Los Tratados Internacionales.

De acuerdo a la convención de Viena la cual, suscribió y ratificó México establece que se entiende por Tratado Internacional en donde es un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; o entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación

⁸⁹ Nota: Generalidad, abstracción e impersonalidad.

particular; y en el caso de México no sólo deberá estar suscrito por el Presidente de la República, para poder impugnarlo a través de la acción de inconstitucionalidad, si no también tiene que estar ratificado por el senado entendiéndose por "ratificación" el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

*De la materia electoral.

Con la creación de la acción de inconstitucionalidad en el año de 1994 aun se dejaba en el vacío la interpretación electoral la cual desde 1917 ya se conocía de esta a través del juicio de amparo y del procedimiento establecido en el Código Federal de Procedimiento Civiles de ese entonces, sobre los agravios que versaban sobre la ilegalidad de los procesos electorales, así como los que versaban sobre la destitución de representantes de cargo popular como es el caso del municipio de Tacubaya.

En el año de 1923, en el que el Gobernador del Distrito federal, a orden expresa del Presidente Álvaro Obregón, ordena la destitución de los quejosos, su captura y la designación de un Consejero Municipal que los substituyese; los depuestos eran el Presidente Municipal y los regidores; el Juez de Distrito ordena la suspensión, la cual el General Obregón ordeno de inmediato acatarla y a la vez omite rendir el informe justificado; la Corte confirma la suspensión decretada por el Juez de Distrito, bajo el argumento de que su otorgamiento no causaba perjuicio a la sociedad ni al estado, mucho menos a terceros (el consejo municipal) además los quejosos resentirían perjuicios de difícil reparación; el municipio se privaría a éste de ser administrado por los mandatarios electos y a los quejosos en particular, así como de ejercer el mandato y de recibir las compensaciones correspondientes, y resentiría molestias consiguientes a su consignación y captura.

A lo largo de los años se establecieron procedimientos para la defensa electoral como lo que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 y de 1998, pero bajo el sentido de la relatividad de la sentencia y sus efectos personales, las instituciones seguían aplicando leyes o procedimientos electorales que no podían ser sujetos de impugnación, incluso con la citada creación de la acción de inconstitucionalidad en el año de 1994 la misma restringía sobre la materia electora:

*“Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta constitución, **con excepción de las que se refieran a la materia electoral...**”⁹⁰*

Paradójicamente, durante la vigencia de este texto se presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la primera acción de inconstitucionalidad, la 1/95, promovida por una minoría de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en la que se argumentaba la contravención de algunos preceptos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal con la Norma Fundamental y, para cuya procedencia, se tuvo que determinar por primera vez el sentido y alcances del término “**materia electoral**”, toda vez que las autoridades que la emitieron y promulgaron adujeron que la mencionada ley era, precisamente, de ese carácter.

La resolución del asunto generó un gran debate al interior del Pleno de la Suprema Corte, quien finalmente al interpretar dicho precepto que lo limitaba a conocer de las acciones de inconstitucionalidad referidas a la materia electoral, realizó una interpretación restringida del contenido de la norma, con la finalidad

⁹⁰ Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 31 de diciembre de 1994, p.6 1° sección.

de que fueran pocas las leyes que escaparan al control de su constitucionalidad por versar sobre materia electoral. Así, el Tribunal Constitucional determinó que únicamente debía entenderse por “leyes electorales”, aquellas normas de carácter general que establecen el régimen conforme al cual se logra la elección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.

La prohibición que he mencionado sólo duró dos años, puesto que, por Decreto publicado el 22 de agosto de 1996, se reformó nuevamente la fracción II del artículo 105 constitucional. A partir de esta reforma constitucional, **se admitió la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales como la única vía para plantear la no conformidad de éstas con la Constitución Federal**, siendo obviamente, competencia exclusiva y en única instancia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A partir de ese momento la Corte ha venido conociendo, de una manera muy preponderante (aproximadamente en un porcentaje del 80%) de acciones en materia electoral. Estas acciones han generado una buena cantidad de jurisprudencia en distintas materias que vale la pena destacar, como la condición constitucional para reconocer la legitimación de los partidos políticos al momento de interponer la acción de inconstitucionalidad, o sobre quienes también pueden impugnar las leyes electorales, en fin la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional y en auxilio del Tribunal Electoral Federal han expandido lo que se conoce como la materia electoral y quienes pueden interponer esta acción de Inconstitucionalidad.

*Los Derechos Humanos.

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.

Todos estamos obligados a respetar los Derechos Humanos de las demás personas. Sin embargo, según el mandato constitucional, quienes tienen mayor responsabilidad en este sentido son las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos.

La tarea de proteger los Derechos Humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos. El bienestar común supone que el poder público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.

La defensa o la protección de los Derechos Humanos tiene la función de:

- Contribuir al desarrollo integral de la persona
- Delimitar, para todas las personas, una esfera de autonomía dentro de la cual puedan actuar libremente, protegidas contra los abusos de autoridades, servidores públicos y de particulares.
- Establecer límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o institución gubernamental, sea Federal, Estatal o Municipal, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la función.
- Crear canales y mecanismos de participación que faciliten a todas las personas tomar parte activa en el manejo de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones comunitaria

Los Derechos Humanos han sido clasificados de diversas maneras, de acuerdo con su naturaleza, origen, contenido y por la materia que refiere. La denominada Tres Generaciones es de carácter histórico y se considera cronológicamente su aparición o reconocimiento por parte del orden jurídico normativo de cada país.

Primera generación

Se refiere a los derechos civiles y políticos, también denominados "libertades clásicas". Fueron los primeros que exigió y formuló el pueblo en la Asamblea Nacional durante la Revolución francesa. Este primer grupo lo constituyen los reclamos que motivaron los principales movimientos revolucionarios en diversas partes del mundo a finales del siglo XVIII.

Segunda generación

La constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, debido a los cuales, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho.

De ahí el surgimiento del constitucionalismo social que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables. Se demanda un Estado de Bienestar que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas los gocen de manera efectiva.

Tercera generación

Este grupo fue promovido a partir de la década de los setenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional.

*La Omisión legislativa.

Las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes para impugnar la omisión legislativa o la negativa de aprobar una norma, aunque se relacione estrechamente con la existencia de la obligación de expedirla o la necesidad de aprobarla; pues se ha afirmado que una omisión o un acto negativo no podrían incluirse en el concepto de norma general, siendo que la acción se instrumenta teniendo como premisa que la materia de estudio sería normas generales y no actos concretos positivos, negativos u omisiones, lo que implica que a través de este medio de defensa, no pueda impugnarse la falta de expedición de normas⁹¹.

Sin embargo, atendiendo a la evolución de los medios de control como el juicio de amparo, para permitir la impugnación de actos negativos u omisivos, cuya procedencia no está prevista de manera expresa en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, sino que ha sido permitida a través de la interpretación judicial; como por ejemplo la tesis jurisprudencial:

-**DEMANDA DE AMPARO, TÉRMINO PARA INTERPONERLA TRATÁNDOSE DE ACTOS NEGATIVOS Y OMISIVOS.** En los primeros la autoridad se rehúsa o rechaza expresamente obrar a favor de la pretensión del gobernado; en tanto que en los omisivos se abstiene de contestar la petición del particular ya sea en forma afirmativa o negativa. En ese contexto, se afirma que contra los actos negativos sí corre el término que prescribe el artículo 21 de la Ley de Amparo, en la medida de que el gobernado resiente una afrenta con la actitud de la autoridad de no complacerlo en los términos que éste pretende, situación que se consuma en el instante de la negativa y es lo que da la pauta para establecer, a partir de que se tenga conocimiento del mismo, el plazo a que

⁹¹ CFR. Tesis jurisprudencial "Acción de Inconstitucionalidad es improcedente en contra de la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a una constitución local" Registro No. 187645, novena época dictada en pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2002 p. 995.

alude el referido precepto; lo que no sucede con los actos omisivos, puesto que la abstención de actuar por parte de la autoridad, que es lo que produce el perjuicio, no se consuma en un sólo evento, sino que se prorroga en el tiempo de momento a momento, razón por la cual en esta clase de actos no corre el término de referencia.⁹²

La procedencia de la Acción de Inconstitucionalidad contra la omisión legislativa ya que es evidente la omisión legislativa o el acto consistente en no aprobar una norma y toda vez que puede llegar a producir efectos jurídicos, con independencia de la denominación que se le de al acto y de la circunstancia de que se publique formalmente o no, máxime que se trata de un medio de control de carácter abstracto, que no exige la demostración de un interés jurídico o legítimo para analizar el fondo de la cuestión y toda vez que debe valer, también, el respeto al mandato de expedir o ajustar normas secundarias a la Constitución para su exacta observancia.

Al igual se demuestra que la omisión legislativa ya es materia de estudio en los tribunales constitucionales locales que existen a lo largo de la República, atendiendo al principio de supremacía constitucional, en este caso local, como ya se maneja en el capítulo primero; y que este medio de control debe de ser más flexible en cuanto a querer o no querer resolver sobre la omisión.

En conclusión la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional procesal el cual radica en un proceso de verificación de la legalidad constitucional y apego a la Supremacía constitucional sobre normas de carácter general emitidas por un órgano el cual haya participado en el proceso legislativo, publicación o actuación procesal.

⁹² Tesis aislada “DEMANDA DE AMPARO, TÉRMINO PARA INTERPONERLA TRATÁNDOSE DE ACTOS NEGATIVOS Y OMISIVOS” Registro No. 178476, novena. época; dictada en T.C.C.; Semanario Judicial de la federación y su Gaceta; 2005; p. 1451.

IV. La Suspensión en la acción de inconstitucionalidad.

Dentro de los capítulos anteriores se ha manejado los temas por separados, como son la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un Tribunal Constitucional, la Suspensión como medida cautelar y por otro lado la Acción de Inconstitucionalidad. Entablando la necesidad del estudio por separado de estos temas así como sus subtemas que en este capítulo recaen en uno sólo siendo la suspensión dentro de la acción de inconstitucionalidad como una solución a la afectación de derechos de las personas físicas o morales, instituciones del Estado y demás entes que se puedan perjudicar por la incongruencia, inexactitud, omisión con la Constitución, previniendo con esta medida cautelar la aplicación de una ley hasta que se resuelva sobre la constitucionalidad planteada.

Al resumir las particularidades dentro de la suspensión en la acción de inconstitucionalidad como una medida cautelar de la misma, las cuales como se plantearon en el capítulo segundo, para este tema en particular, estableciendo y basándose en principios como el de la instrumentalidad, la provisionalidad, la jurisdiccionalidad; y lo flexible se puede encuadrar situaciones para cumplir los antes mencionados principios y hacer viable la citada suspensión.

En el supuesto de una Suspensión dentro de la acción de inconstitucionalidad tendría que determinarse la instrumentalidad de la misma siguiendo la suerte de la pretensión principal, es decir la medida cautelar, la suspensión, sólo podría adoptarse cuando se encuentra pendiente un proceso principal y concluirá cuando el proceso principal termine o se maneje la cuestión secundaria por separado⁹³.

⁹³ Nota: Dentro de una sentencia interlocutoria sí se tratase de una cuestión tramitada de forma incidental.

Es decir la suspensión, en la acción de inconstitucionalidad, se tendría que versar sobre los efectos que puede tener el hecho de que sean aplicados ciertos artículos, fracciones o segmentos de la ley en cuestión y no sobre toda la ley, ya que la ley o tratado internacional en su totalidad o los artículos señalados serán la suerte principal.

Como lo establece el artículo 105 constitucional fracción II, una de las materias específicas, por mencionar, sobre las cuales sólo podrá resolver la acción de inconstitucionalidad es la materia electoral. Si se pudiera plantear la acción de inconstitucionalidad por parte de alguna norma, que pudiera vulnerar los derechos de los particulares o partidos políticos, se podría promover la medida cautelar citada para prevenir que esta ley en lo específico no surta sus efectos, aun en época electoral los que podrían, sí se cumplen los supuestos, ser suspendidos trayendo probables consecuencias irreparables.

Dentro de lo provisional de la suspensión en la acción de inconstitucional, está perderá su propósito cuando ya no existan efectos que requieran ser asegurados, siendo así que depende del proceso principal y, por ende, se encuentra destinada a agotarse, independientemente si el derecho resguardado haya sido reconocido o no por el Ministro en cuestión. Lo provisional de esta suspensión no sólo se relacionaría con la culminación del proceso si no también se encuentra sujeta a la modificación del derecho tutelado.

Entre otras palabras, al establecer la acción de inconstitucionalidad y se diera el supuesto de la suspensión, la sección en específico dejaría de surtir sus efectos, pero si la ley en cuestión es derogada, abrogada por el congreso ya sea federal o local; o tratándose de un tratado internacional fuera modificado, la suspensión seguiría la suerte del tratado internacional o ley y ya no tendría caso el estudio o comprensión al que fue sometida, por ser una cuestión cautelar, que sigue a una principal.

Lo provisional no significa lo temporal, ya que se advierte que lo temporal es algo que tiene una duración limitada, pase lo que pase, y lo provisional se refiere a lo que está destinado a durar hasta que sobrevenga un evento sucesivo; las medidas cautelares tiene la característica de la provisionalidad pero no todas manejan la temporalidad como podría ser el caso de la suspensión provisional en el juicio de Amparo, lo cual sería diferente en la acción de inconstitucionalidad, por tratarse de las partes, el órgano juzgador y la importancia del objeto a tratar, por tener consecuencias devastadoras a diferencia de las consecuencias que tienen los particulares en el juicio de Amparo.

Las medidas cautelares como la suspensión en la Controversia constitucional dejan la decisión al Ministro Instructor, como lo establece el artículo 14 de la ley reglamentaria del artículo 105 fracción I y II, el principio cautelar de la jurisdiccionalidad, se refiere al órgano que resolverá, es decir un ente facultado para ello en este caso el Ministro Instructor, ya que las resoluciones sobre las medidas cautelares quedaran a criterio del Ministro el cual valorara los diversos elementos relacionados con el proceso principal, para poder determinar la necesidad de resguardar dicho bien jurídico de forma oficiosa o a petición de parte y a diferencia del citado artículo 14 dentro de la acción de inconstitucionalidad podría tratar sobre normas generales por ser motivo de estudio del medio de control constitucional que se trata en este supuesto.

Lo flexible, las medidas cautelares tienden a sujetarse a lo principal, dicho esto, cabe recordar que lo principal puede modificarse, entonces la suspensión en la acción de inconstitucionalidad queda a reserva de la estabilidad de lo principal cuando ocurren hechos supervinientes en dicho procedimiento, dicha medida cautelar se podría mejorar, sustituir o pedir su ampliación, en el momento en que se considere que se pone en riesgo la efectividad de la suspensión concedida implica la conservación de los elementos que forman parte del

proceso ante, durante y después de su desarrollo, quedando a la expectativa del procedimiento principal.

La suspensión en la acción de inconstitucionalidad se puede identificar como una medida preventiva, dictada por el Ministro Instructor de acuerdo al interés de salvaguardar derechos los cuales si son de carácter irreparable será de oficio o por el contrario si son derechos que deben de ser tutelados será a petición de parte, quedando a la suerte y a la estabilidad de un procedimiento principal aun conservando la flexibilidad de poder modificarse.

4.2 Proyecto de reforma del artículo 64 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

El 5 de diciembre de 1994, el Ejecutivo Federal envió una iniciativa de reformas a diversos preceptos de la constitución, con el objetivo de consolidar la transformación del Poder Judicial; en dicha iniciativa, se reconoció la importancia de la Suprema Corte para mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión, al dirimir las controversias que se susciten entre los órganos del Estado, de esta forma se estableció que:

“...La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de Justicia...”

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad, 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...”⁹⁴

⁹⁴ GONZÁLEZ COMPEÁN, Miguel y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 2002, p. 903.

El eje fundamental de la reforma de 1994, fue asignarle facultades de Tribunal Constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la creación de la acción de inconstitucionalidad y la ampliación de los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales, entre otros elementos.

En la actualidad, la tarea del Tribunal Constitucional consiste en ejercer una función jurisdiccional, resolviendo conflictos de carácter constitucional, que incluye la revisión de la actuación de los poderes legislativo federal y de los estados, la protección de los derechos fundamentales y la distribución de competencias entre los poderes constituidos.

Un Tribunal Constitucional tiene la función de ser el garante de la constitución, lo cual implica vigilar no sólo el cumplimiento de la ley sino sobre todo, hacer cumplir a los órganos del Estado y a los gobernados, los valores intrínsecos de la constitución.

En atención a ello y en concordancia con la experiencia obtenida a lo largo de estos años, se considera fundamental fortalecer la calidad de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la nación. Sabedor es que ya cuenta con instituciones jurídicas como la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el juicio de amparo, estos instrumentos aún deben perfeccionarse y ponerse en correlación con las nuevas experiencias alcanzadas en estos años.

En este sentido y con la finalidad de lograr una mayor eficacia en el control constitucional, se plantea reformar la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, para efectos de facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que en el caso de la acción de inconstitucionalidad, pueda declarar también la suspensión, en este caso, de la norma cuestionada, en determinados supuestos, hasta en tanto no se dicte la sentencia respectiva.

Con esta reforma se busca fortalecer este medio de control constitucional del régimen jurídico mexicano, respondiendo a la necesidad fundamental de evitar la incertidumbre jurídica que genera una norma cuestionada, y evitar que su vigencia pueda causar graves daños irreversibles e irreparables al interés público.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de acción de inconstitucionalidad se ha visto hasta la fecha imposibilitada para dictar la suspensión de normas generales, a diferencia de lo que sucede en las controversias constitucionales, como se advierte de los criterios emitidos por dicho Órgano Jurisdiccional, entre otros, en la siguiente Tesis:

-SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA). La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. LXVII/2000, de rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS⁹⁵., estableció que es improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque ello equivaldría a darle a dicha medida efectos restitutorios. Sin embargo, sin abandonar este criterio, excepcionalmente procede otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte, cuando las particularidades del caso lleven a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una

⁹⁵ Tesis aislada. "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS" Registro No. 191523, Novena Época, dictada en la Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2000, p. 573.

apariencia de juridicidad y que, además, las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión. Ello es así, porque conforme al artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares del caso, lo que implica que el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, sin perjuicio de que esta previa determinación pueda cambiar con el dictado de la sentencia definitiva, pues tal anticipación es posible porque la suspensión es una especie del género de las medidas cautelares, por lo que aunque es evidente que se caracteriza por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta, le son aplicables las reglas generales de tales medidas en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En ese sentido, son dos los extremos que deben actualizarse para obtener la medida cautelar, a saber: 1) apariencia del buen derecho, y 2) peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la inconstitucionalidad del acto impugnado; y, por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, el juzgador puede analizar esos elementos, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, tiene la facultad de dictar las medidas pertinentes que no impliquen propiamente una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver posteriormente, en forma definitiva, si los actos impugnados son o no constitucionales, por lo que el

efecto de la suspensión será interrumpir un determinado estado de cosas mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor porque la apariencia del buen derecho fuera equivocada, tales actos puedan reanudarse, sin poner en peligro la seguridad o la economía nacional, a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien, sin afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con dicha suspensión pudiera obtener el solicitante, que son las limitantes que establece el artículo 15 de la citada ley reglamentaria.⁹⁶

Actualmente la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el último párrafo del artículo 64 que “la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada” sin embargo, debemos considerar que en la práctica hay casos que por su naturaleza y trascendencia, se requiere suspender la aplicación de la norma impugnada en lo que se resuelve el fondo del asunto, para prevenir perjuicios graves, por estimar que pueda haber una posible contradicción entre una ley o un tratado internacional por una parte, y la Constitución por la otra o una inconstitucionalidad manifiesta que pudieran perjudicar gravemente el interés social.

La propia Corte ha reconocido dentro de la controversia constitucional como instituciones de derecho procesal, la *Apariencia del Buen Derecho* y el *Peligro en la Demora*, como parámetros de valoración y siendo la suspensión en la acción de inconstitucionalidad también una medida cautelar, puede ser factible,

⁹⁶ Tesis jurisprudencial “SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA”, Registro No. 180237, novena época; dictada en Pleno; Semanario Judicial de la federación y su Gaceta; 2004; p. 1849.

hacer una apreciación anticipada de carácter provisional de la inconstitucionalidad, con el fin de aplicar la suspensión.

Por apariencia de buen derecho, se puede entender como el análisis realizado a las particularidades del caso, que lleven a la convicción de que existe una razonable probabilidad, de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad.

Por peligro en la demora, se entiende la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.

Estos dos conceptos de derecho procesal, fortalecen la toma de decisiones de los Señores Ministros y les proporcionan medidas de apreciación sólidas, que coadyuvan al control constitucional, como sucedería de aplicarse a las acciones de inconstitucionalidad, dándole mayor certeza a los gobernados.

En la valoración por parte de la autoridad judicial, basada primordialmente en los conceptos de apariencia del buen derecho y peligro en la demora antes mencionados, también se debe tomar en consideración, aspectos como la materia de la norma general cuya invalidez se demande, al constituir un elemento que puede ayudar a que el Ministro correspondiente, norme su criterio sobre la procedencia o no de la suspensión.

Actualmente, sucede en la práctica que al no existir la suspensión de normas generales, ha ocasionado que normas que finalmente resulten declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estuvieron surtiendo efectos durante la sustanciación del proceso, sin que exista posibilidad de imprimirle a las sentencias efectos retroactivos, afectando gravemente presupuestos públicos, el interés social y generando pérdidas patrimoniales a los Estados y Municipios, siendo los ciudadanos los más

afectados, e incluso dejando a gobiernos entrantes sin capacidad de resarcir los graves daños a sus presupuestos.

Una razón básica que se puede considerar para justificar sólidamente la suspensión mediante la apreciación anticipada por el Señor Ministro de la inconstitucionalidad de la norma impugnada es evitar que quienes promueven acciones violatorias de la Constitución, puedan realizar actos que ya no tienen reversa y aquellos pueden perjudicar a terceros, dado que las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tienen efectos retroactivos.

Es necesario reconocer la necesidad de introducir la suspensión al interponerse una acción de inconstitucionalidad y por supuesto que el Ministro de la Suprema Corte a quien se le turne el asunto valore la necesidad de autorizarla.

En ese tenor, propongo reformar y adicionar el Artículo 64⁹⁷ tercer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁷ Nota. Artículo 64.- de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional (actual) Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere oscuro 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 lo 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.

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

Para quedar como sigue:

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO 64.....

.....

La admisión de una acción de inconstitucionalidad **en principio** no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada. **El Ministro Instructor, de oficio o a petición de parte, podrá concederla en un plazo no mayor a seis días naturales, por estimar que pueda haber una inconstitucionalidad manifiesta de la Ley o por considerar que puede perjudicar gravemente el interés público.**

Al reformar y adicionar el artículo 64 de la citada ley, no sólo se estaría hablando de un apego correcto de la Constitución por parte del Tribunal Constitucional, para establecer una suspensión a leyes que puedan estar en contra de la ley suprema, previniendo daños irreversibles a los gobernados y entes de gobierno.

Además al establecer una suspensión a una ley, está misma no causaría efectos por lo que todo juicio de amparo, controversia constitucional o algún medio procesal para la defensa o protección de la ley en cuestión, que se cree que es perjudicial, no tendría sentido de tramitación por que la ley que seria la suerte principal del asunto planteado se encontraría suspendida, asiendo que todos los casos planteados ante diferentes órganos y que fueron suspendidos por que la norma en cuestión se encontraba suspendida sean resueltos de una forma total y así evitar contradicciones de sentencias en materia constitucional, porque esta seria resuelta en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad.

Creando con esto una mayor agilidad practica en los juzgados asiendo que la carga laboral de dichos juzgados y se puedan resolver problemas de índole diferente.

4.3 La intrínseca oficiosidad de la suspensión en la acción de inconstitucionalidad.

La necesidad del estudio de las normas y del objeto de las mismas hace posible que también sea entendible las consecuencias que traería el aplicar o que pueda surtir sus efectos esa ley, por lo que es necesario y de manera oficiosa que el Ministro Instructor al no encontrar objeción alguna para admitir la acción de inconstitucionalidad pueda percatarse de decretar la suspensión sin necesidad de que fuera pedida por la parte accionante.

Es claro que a lo largo de las normas se encuentran supuestos claramente señalados para que sin necesidad de la petición se conceda la suspensión, como es el caso de los enumerados en el artículo 22 constitucional⁹⁸, es así que la propia ley de amparo en su artículo 123 otorga la suspensión de oficio, sin el estudio de fondo de la norma u acto que se cree que vulnera las garantías individuales.

Pero a diferencia de la ley de amparo, tanto el objeto de la acción de inconstitucionalidad como quienes la solicitan que en este caso es la minoría parlamentaria federal o local, el Procurador General de la República, los Partidos Políticos y las Comisiones de Derechos Humanos local y federal son distintos de los gobernados a los que hace referencia la ley de amparo. Al no existir un listado que prevea los casos en que se procederá por oficio, se

⁹⁸Nota: Artículo 22 (Constitucional). Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

tendría que seguir un modelo similar a la controversia constitucional, como lo establece el artículo 14 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional fracciones I y II, aunque a diferencia de la controversia constitucional, la suspensión en la acción de inconstitucionalidad podrá ver sobre normas generales, cuestiones que tengan que ver con la seguridad nacional o la economía nacional, etc.; por tratarse de cuestiones de carácter general.

La suspensión por oficiosidad en la acción de inconstitucionalidad tendría que ser muy estudiada, al momento de concederse por parte del Ministro Instructor, para ver si los efectos de la misma sin el requisito de que sea a petición de parte, podría afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtenerse, pero de igual forma que objetos de irreparable situación se podrían presentar que dañarían de forma permanente a las instituciones del Estado y a los gobernados.

4.3.1. Requisitos

Para que se puedan dar los requisitos de la suspensión en la acción de inconstitucionalidad no sólo bastaría el pedirla por que como se comento en el tema anterior está también se puede dar de oficio.

Los requisitos principales para que se pueda conceder la suspensión en la acción de inconstitucionalidad, serian en primer término:

- 1) Temporalidad, si se encuentra en tiempo, es decir antes de dictar la sentencia definitiva, ya que al establecer una sentencia definitiva la suerte principal se abría extinguido por ser cosa juzgada y no existe recurso contra las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la decisión de una suspensión no tendría caso por ser que la suerte principal fue declarar constitucional o inconstitucional siguiendo la medida cautelar la suerte de la principal.

- 2) Legitimación , el que solicite la suspensión debe tener facultades para solicitarla, ya que al establecer un catalogado de los legitimados para pedir la acción de inconstitucionalidad de acuerdo a la fracción II del artículo 105 constitucional, estos son para cumplir un requisito pero no así que estos serán cada uno de ellos responsables de las actuaciones de la acción de inconstitucionalidad⁹⁹, como se demuestra en el párrafo segundo y siguiente del artículo 62 de la ley reglamentaria de las fracción I y II del artículo 105 constitucional así como el artículo 63, se establece los legitimados para promover este tipo de cuestiones sin la necesidad de requerir a todos aquellos que fueron necesarios para que se pudiera dar la acción de inconstitucionalidad.
- 3) Los efectos jurídicos, al no existir un catalogado de los supuestos en los que se pueda dar la suspensión en la acción de inconstitucionalidad, el raciocinio sobre de otorgar la suspensión o no, recaería sobre el interés público y la notable contradicción con la constitución, analizar por parte del Ministro Instructor que sería más importante, dejar pasar el tiempo

⁹⁹ Nota: Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, **ARTICULO 62.** ..

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

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.

para dictar sentencia sobre la suerte principal y que la ley mientras tanto este surtiendo efectos o suspender los efectos jurídicos de la norma planteada para prever daños irreparables.

4.3.2 Improcedencia.

Sería improcedente la suspensión en la acción de inconstitucionalidad el hecho de solicitarlo ante un ente diferente, el cual no esté encargado del estudio de la misma acción.

De igual forma recaería una improcedencia de la suspensión cuando el objeto es de irreparable situación, es decir el objeto fue consumado, destruido o el hecho de darle pauta atrás sería más perjudicial que conceder la propia suspensión.

Siguiendo lo accesorio a la suerte de lo principal, si antes de solicitar la suspensión se modificara la norma en cuestión de acción de inconstitucionalidad, la misma no tendría objeto, por lo que intentar una suspensión en el primer caso sería improcedente, por no tener ya el mismo objeto de estudio.

4.3.3. Efectos.

Evitar la incertidumbre jurídica que genera una norma cuestionada, y evitar que su vigencia pueda causar graves daños irreversibles e irreparables al interés público, es uno de los beneficios en lo que pueda tratarse la propia suspensión. Disminuir la carga procesal por parte de Juzgados de Distrito, Tribunales de Circuito, Tribunal Electoral, etc., el cual sea encargado de analizar cuestiones que dependen de los efectos de una ley que está causando o repercutiendo a un ente de gobierno que es parte o persona(s) que se encuentran desprotegidas por una ley que esta siendo cuestionada a través de la acción de

inconstitucionalidad. Asiendo que ahora estos órganos judiciales, administrativos o del trabajo, puedan dedicarse a otros temas, resolver cuestiones ajenas ya que los efectos de la norma en cuestión han sido suspendidos y a la par se resuelve sobre la constitucionalidad de la norma materia de la litis.

Por otro lado evitaría contradicciones de sentencia entre un órgano de igual jerarquía y competencia contra otro de igual forma que no ha sido acumulado el expedientes, pero que recae en una misma norma.

4.4 El incidente de suspensión en la acción de inconstitucionalidad por omisión.

El tema de la *omisión legislativa*, silencio o inactividad del legislador como también se le conoce, no es nuevo en nuestro país, debe considerarse que simplemente no se le ha dado la importancia debida al no estar contemplada su regulación jurídica en nuestra Constitución Política Federal. En México y en nuestro estado, no puede considerarse a la omisión legislativa como un concepto vacío, pues éste implica en términos comunes que el orden constitucional de un país o una entidad federativa pueda ser violentado no sólo por una acción o un hacer, sino incluso también por una omisión o un no hacer por parte no sólo de cualquier ciudadano, incluso de alguno de los órganos del estado; en este caso del legislativo, inacción que podría resultar inconstitucional.

Debe recalcar de manera muy interesante, que en los últimos años, algunos estados de la República Mexicana, han venido construyendo sus sistemas de control constitucional locales para efectos de salvaguardar y tutelar sus máximos ordenamientos constitucionales; el Estado de México y Veracruz han diseñado Salas constitucionales adscritas a sus Tribunales Superiores de

Justicia; Coahuila y Tlaxcala le dan el carácter de Tribunal Constitucional local a sus propios Tribunales Superiores de Justicia; Coahuila, Chiapas, el Estado de México, Guanajuato, Quintana Roo, Tlaxcala y nuestro estado contemplan en sus constituciones las figuras de control denominadas acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales locales; Chiapas por su parte ha emitido ya su Ley Estatal de Control Constitucional; así mismo Veracruz y Tlaxcala tienen procesos tuteladores de derechos humanos diferentes al amparo federal.

Cierto es que el estudio particular de todos estos medios de protección constitucional, así como sus procesos de inserción en varias de las constituciones locales y sus leyes reglamentarias en algunos casos de nuestro país serían objeto de otras tantas tesis de grado, pero para el manejo de este subtema, sólo mencionare la importancia del estudio de la omisión a nivel constitucional.

La omisión legislativa es una especie del género omisión normativa, es decir, la falta o ausencia de creación de normas jurídicas en la que puede incurrir el legislador incluso otros órganos del Estado, como el ejecutivo al no emitir un reglamento que torne plenamente eficaz una ley, por lo que dicha omisión se traduce en inconstitucional cuando el legislador ha recibido un encargo específico del Constituyente para desarrollar una norma constitucional de eficacia limitada o indirecta que precisa de su intervención posterior, esto atendiendo al sistema de fuentes que la propia Constitución establezca para alcanzar plena vigencia, pues sin dicha injerencia estaríamos en presencia de normas incompletas para poder ser interpretadas o empleadas en forma directa por los encargados de la administración pública, particulares o jueces, ya que no podemos dejar de señalar que no todos los artículos de la Carta Magna sea federal o estatal poseen igual significación y protagonismo, al margen de exigir distinta intensidad en su desarrollo.

Para poder arribar a la concepción de la figura jurídica omisión legislativa inconstitucional, resulta necesario estudiar sus elementos constitutivos. Un primer elemento que se puede identificar es la *omisión* en sí misma, que alude a una inactividad, a una inacción, a un dejar de hacer o de decir algo.

Cuando se habla de *omisión legislativa* o de *omisión del legislador*, se pretende indicar que es el legislador quien no ha actuado como se esperaba que actuara, que su conducta empírica y normativamente probable no se ha presentado, y particularmente en un estado de derecho, la conducta que se reclama del legislador tanto desde el punto de vista empírico como de normativo, consiste en legislar, es decir, crear textos normativos que tengan la categoría de leyes.

En otras palabras, lo que se espera del legislador es que cree leyes; así, las expresiones *omisión legislativa* u *omisión del legislador* denotan que el encargado de dar o crear una ley en particular no lo ha hecho (o lo ha hecho en forma deficiente) cuando era esperado y probable que lo hiciera. Para la configuración jurídica de una omisión legislativa, lo importante no es establecer la existencia o presencia de una omisión en sí, lo que de verdad importa es determinar si la omisión puede ser tipificada, es decir, si estamos en presencia de la ausencia de una conducta debida, si la conducta omitida era mandada por una norma.

La inconstitucionalidad la podemos identificar como un segundo elemento, así lo inconstitucional es aquello que no es constitucional, es decir, que no está de acuerdo o conforme a la Constitución. Cuando se habla de inconstitucionalidad por omisión legislativa se trata de significar que el legislador no actuó, en forma voluntaria, frente a un deber específico de legislar consignado en una norma constitucional; en otras palabras, el legislador violó el mandato de una norma constitucional que le imponía el deber específico de legislar.

Lo realmente problemático de la inconstitucionalidad por omisión legislativa no es la verificación fáctica¹⁰⁰ de la omisión, sino la valoración sobre su inconstitucionalidad, la que surgiría cuando una norma constitucional impone al legislador el mandato específico de legislar en cierta materia, incluso siguiendo ciertas pautas, y éste, existiendo las condiciones materiales para hacerlo, no lo hace, lo que genera la ineficacia de la norma constitucional.

Por lo anterior, la omisión legislativa inconstitucional puede conceptualizarse como la falta de desarrollo por parte del poder legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de todas aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto perfeccionamiento, de forma tal que se impide su eficaz aplicación.

Aunque el tema es excesivamente largo sólo mencionare que en las localidades de México como en el actual sistema de justicia constitucional de Tlaxcala se establece la Acción por omisión legislativa como podrá apreciarse de la lectura del artículo 81, de las reformas llevadas a cabo en el texto constitucional del Estado de Tlaxcala faculta al Tribunal Superior de Justicia de ese Estado para actuar como Tribunal de Control Constitucional en funciones de pleno correspondiéndole de acuerdo a la redacción de la fracción sexta de las acciones contra la omisión legislativa.

En ese orden de ideas en el numeral en comento se establecen las bases que darán origen a la norma reglamentaria del Control Constitucional, específicamente en lo relativo a las acciones contra la omisión legislativa al señalar:

“(...) El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de

¹⁰⁰ Nota: Es decir, fundamentada en hechos o limitada a ellos, en oposición a teórico o imaginario

Control Constitucional del Estado, conocerá de los asuntos siguientes: (...) VI. De las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, Gobernador y Ayuntamientos o Concejos Municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados en términos de las Constituciones Políticas, de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las leyes.

El ejercicio de ésta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado.”¹⁰¹

Puede observarse que incurren en omisión legislativa exclusivamente aquellos órganos que están facultados para emanar disposiciones jurídicas de alcance general. No solamente quienes tienen competencias legislativas formales sino también aquellos que tienen reconocidas potestades normativas en sentido material. La actitud de este tipo de órganos se considera omisiva cuando la Constitución les obliga a realizar actos concretos de creación normativa sin que los realicen; esta pasividad es igualmente violatoria de la Constitución, en virtud de que supone un atentado a su fuerza de obligar, como cualquier acto positivo que se realice sin observar lo que ella postula.

A efecto de que la Constitución de Tlaxcala no sea vulnerada mediante actos negativos o, en otras palabras, mediante la pasividad de los órganos con capacidad normativa, se ha contemplado la institución de la acción por omisión legislativa, legitimando para interponer esta acción a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el estado.

¹⁰¹ Nota: Constitución del Estado de Tlaxcala, artículo 81.

Dentro del máximo tribunal constitucional las resoluciones sobre la omisión en la acción de inconstitucionalidad a nivel federal por así decirlo se encuentra en diferentes tesis por mencionar alguna la siguiente que a rubro dice:

- ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.¹⁰²

De desprenderse el estudio de la omisión con la interacción de la acción de inconstitucionalidad, se puede ver que no es algo que se encuentre de forma expresa, por lo que el objeto a suspender tendría que ser demostrado de forma incidental, tutelando ese derecho, para poder aportar pruebas al Ministro Instructor de que esa Omisión de la norma es la que afecta y repercute a la sociedad y no ah sí como lo sería la propia norma en cuestión, pero la sentencia interlocutoria tendría que ser resuelta en la sentencia definitiva, porque la inconstitucionalidad de la norma debe de ser resuelta antes de establecer la omisión como tal, pero los efectos que causa la omisión podrían ser suspendidos, si se demostrara la consecuencia de declarar constitucional una norma con omisiones dentro de la misma o por el contrario si se declarara

¹⁰² Tesis jurisprudencial “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS”. Registro No. 166041, Novena Época, dictada en pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2009, p.701.

inconstitucional al saber que existía una omisión procesal o vacío legal parcial de la norma en cuestión.

4.5 La irreparable decisión del Ministro Instructor.

Al denotar que la suspensión en la acción de inconstitucionalidad tendría que darse por el raciocinio del Ministro Instructor, para evitar el retraso en la demora y la apariencia del buen derecho como se menciona en el tema segundo de este capítulo, al demostrar una imperiosa necesidad de decretar de manera oficiosa o a petición de parte para salvaguardar el interés público y evitar daños irreparables.

Es así que la decisión del Ministro Instructor, al no existir aun un catalogo de supuestos en lo que se pueda decretar la suspensión ni requisitos como tales, deberá de ser muy certera ya que al igual que se pueden prevenir cuestiones de situación irreparables para beneficio de la sociedad, también puede ser de forma concreta y atrasar la correcta aplicación del derecho.

Como conclusión se puede desprender que con esta reforma se busca fortalecer este medio de control constitucional del régimen jurídico mexicano, respondiendo a la necesidad fundamental de evitar la incertidumbre jurídica que genera una norma cuestionada, y evitar que su vigencia pueda causar graves daños irreversibles e irreparables al interés público. Siendo necesario reconocer la necesidad de introducir la suspensión al interponerse una acción de inconstitucionalidad y que el Ministro de la Suprema Corte de la Nación, Ministro Instructor, a quien se le turnó el asunto valore la necesidad de autorizarla.

De este modo la reforma propuesta establece que la admisión de una acción de inconstitucionalidad en principio no dará lugar a la suspensión de la norma

cuestionada, y el Ministro Instructor, de oficio o a petición de parte, podrá concederla en un plazo no mayor a seis días naturales, por estimar que pueda haber una inconstitucionalidad manifiesta de la Ley o por considerar que puede perjudicar gravemente el interés público.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La constitución contiene un conjunto de disposiciones fundamentales que rigen, la vida de una sociedad a través de leyes que son creadas por órganos facultados, para este fin por la propia constitución al igual crea instituciones que permiten la armonía social y la certidumbre jurídica, es por ello que la constitución representa el fundamento de un Estado, se le considera ley fundamental.

SEGUNDA.- Los medios de control constitucional son la defensa de la constitución se componen por todos los instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido en la ley suprema para conservar la normativa constitucional, prevenir su violación, reprimir su desconocimiento; y lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de realidad político-social.

TERCERA.- los sistemas de control constitucional son la forma en que se organiza la jurisdicción constitucional con sus órganos que se encargan de la defensa de la Constitución, bien sea en lo que concierne a casos particulares (litigios) o a casos abstractos (conflicto de normas). En los sistemas se definen las competencias, alcances, límites y dinámica de la función de revisión constitucional y de las correspondientes autoridades de su materia.

CUARTA.- las medidas cautelares son tomadas por el Juez condecorador a través de una resolución donde reconoce su necesidad o al valorar la petición del actor para concederla y cuyo objeto es tutelar el efectivo cumplimiento de la sentencia principal, estas pueden extinguirse por el desistimiento de la pretensión cautelar, por la modificación de la medida ya

sea extinguiéndola o modificando el objeto de la medida cautelar, la terminación del proceso y por falta de notificación de la demanda planteada.

QUINTA.- La suspensión en la materia constitucional se puede identificar como la medida preventiva, dictada por el juzgador de acuerdo al interés de salvaguardar derechos los cuales si son de carácter irreparable será de oficio o por el contrario si son derechos que deben de ser tutelados será a petición de partes, quedando a la suerte y a la estabilidad de un procedimiento principal.

SEXTA.- La suspensión en los medios de control constitucional establece

SEPTIMA.- La acción de inconstitucionalidad es un juicio federal por que es planteado y resuelto por una instancia, ante el Tribunal Constitucional, La suprema Corte de Justicia de la Nación, pero también existen en los medios locales y son resueltos por instancias locales.

OCTAVA.- La acción de inconstitucionalidad es un medio que existe para la defensa del interés público y para la protección de la constitución frente a normas secundarias, en especial interés en la defensa de los derechos humanos, los tratados internacionales, cuestiones electorales y normas de carácter general que puedan perjudicar garantías constitucionales.

NOVENA.- La acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional procesal el cual radica en un proceso de verificación de la legalidad constitucional y apego a la Supremacía constitucional sobre normas de carácter general emitidas por un órgano el cual haya participado en el proceso legislativo.

DECIMA.- La legitima en la acción de inconstitucional es limitada ya que solo pueden interponerla aquellos facultados por la fracción II del artículo

105 constitucional siendo la minoría parlamentaria federal y local, los partidos políticos, las comisiones de derechos humanos, el procurador General de la Republica y es resuelta por un órgano facultado para ello.

BIBLIOGRAFIA:

1. ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, *La acción de inconstitucionalidad*, Lex, México, 3° época, numero 4, 1995.
2. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Reformas al Poder judicial*, UNAM, México, 1995.
-----, *La constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control constitucional*, FUNDAP, México, 2003.
3. BALTAZAR ROBLES, E. Germán, *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, Editor Ángel, México, 2002.
4. BAZDRESCH, Luis, *El juicio de Amparo, Curso Genera*, 6ª. Ed. Trillas, México, 2000.
5. BURGOA, Ignacio, *El Juicio de amparo*, Porrúa, México, 1998.
6. CANO LOPEZ, Luis Miguel, *La Acción de Inconstitucionalidad*”, Revista de Investigaciones Jurídicas, Año 25, numero 25, IJ-UNAM, México, 2001.
7. CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 3° edición, Edit. Porrúa, México, 2000.
8. COSSÍO RAMÓN, José, *La defensa de la Constitución*, Edit. Fontamara, México, 2000.
-----, y Luis M. Pérez de Acha (comps), *La defensa de la Constitución*, Edit. Fontamara, México, 1997.
9. DE VEGA, Pedro, *Estudios Político-Constitucionales*, UNAM, México, 2004.
10. FABREGA, Jorge, *Medidas Cautelares*, Ed. Gustavo Ibáñez, Colombia, 1998.
11. FAVOREAU, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Ariel, Barcelona, 1995.
12. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, Porrúa, México, 2004.
-----, *Los tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, FUNDAP, México, 2002.
13. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, Edit. Porrúa-UNAM, México, 1999.
----- *Diccionario jurídico mexicano*, UNAM, México, 2000.

----- *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, UNAM, México, 1994.

14. GALLEGOS FEDRIANI, Pablo, *Las medidas cautelares contra la Administración Pública*, Ed. Ábaco, Argentina, 2002.
15. GARCÍA BECERRA, José Antonio, *Medios de Control Constitucional*, Instituto de Capacitación Judicial, Sinaloa, México, 2001.
16. GARCÍA VILLEGAS, Paula, *Cuestiones de Constitucionalidad, Los Tribunales Colegiados de Circuito como Tribunales Constitucionales*, PORRUA, México, D.F., 2007.
17. GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor, *La Suspensión del acto reclamado en Amparo desde la perspectiva de las medidas cautelares*, Porrúa, México, 2006.
18. GONZÁLEZ COMPEÁN, Miguel y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 2002.
19. GUTIERREZ ZAPATA, Iván Carlo, *La acción o recurso de inconstitucionalidad estudio comparativo entre España y México*, con prologo C. Viver, Querétaro, Fundap, 2005.
20. MONARQUE UREÑA, Rodolfo, *La Suspensión en el Juicio de Amparo, Planteamiento Esquemático*, Porrúa, México, 2009.
21. NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Reforma del Estado*, México, UNAM-SCJN, México. 2007.
22. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *La defensa de la Constitución, los modelos de control de constitucionalidad y las relaciones y tensiones de la judicatura ordinaria y los tribunales constitucionales en América del Sur*, Edit. Contrbuclones, Chile, 2002.
23. OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo, *Teoría de la suspensión del acto reclamado en materia penal*, Porrúa, México, 2005.
24. PEREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, 2000.
25. REYES REYES, Pablo Enrique, *La acción de Inconstitucionalidad*, Oxford, México, 2000.
26. SANCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, 6ª. Ed, México, 2001.
27. VALDES BARREIRO, Ignacio, *Marbury vs. Madison un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los estados unidos*. Iuris-tantum, No. 16, México, 2005.
28. VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Justicia Constitucional Local*, FUNDAP, México, 2003.

HEMEROGRAFÍA

1. *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, v. I, t. XII.
2. Diario Oficial de la Federación.
3. *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, UNAM-Senado de la República, 1997.
4. *Los tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª edición, México, 2006.
5. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. SISTA, México, D.F 2011.
2. Ley de Amparo reglamentaria de los articulo 103 y 107 constitucional, Edit. ISEF, México, 2011.
3. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. edit. ISEF, México, 2011.
4. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Edit. ISEF, México, 2011.
5. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del articulo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. ISEF, México, 2011.