

31.
21.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

LAS ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD EN EL
SISTEMA JURIDICO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALBERTO RAMIREZ RUIZ

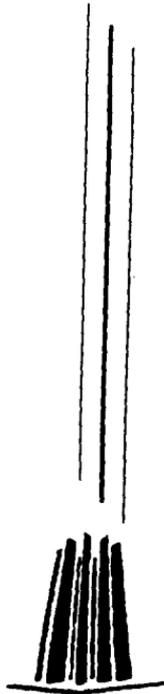
ASESOR DE TESIS:

LIC. GERARDO LOPEZ CHAVEZ

MÉXICO

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi madre: Paulina Ruiz de Ramirez.

Con cariño y profundo agradecimiento, a quien por brindarme la oportunidad de vivir, y el apoyo a lo largo de mi vida, ha visto cristalizado mi sueño de ser abogado. Por las atenciones y cariños que me dio.

GRACIAS MAMA.

A mi padre: Alberto Ramirez Ramos.

Con un profundo agradecimiento, porque sin su apoyo incondicional y los consejos que siempre nos ha brindado a mi hermano y a mí, no habría sido posible concluir mi carrera. Por las enseñanzas, los cuidados y atenciones que siempre ha tenido para con mi hermano y conmigo.

GRACIAS PAPA.

A ambos, porque jamás podré pagar las atenciones y el apoyo que me dieron, y además, me dejan la más valiosa herencia que unos padres pueden dejar a sus hijos.

A mi hermano: Hugo Omar Ramírez Ruiz.

Porque con él he aprendido y crecido siempre en el sendero del estudio y de la responsabilidad.

A mis tíos: Esperanza. Roberto. Rogelio. Heladio. Guillermo. Robustiano e Irene.

Quienes en todo momento me han apoyado.

A la licenciada María Salud Reyes Cerda.

Con cariño por el tiempo que hemos pasado juntos y de quien he aprendido cosas invaluable.

A la Universidad Nacional Autónoma de México. Campus Aragón:

Con respeto y agradecimiento a la máxima casa de estudios de nuestro país por acogerme en su seno y brindarme la oportunidad de ser un profesionista.

A mi asesor. licenciado Gerardo López Chávez:

Con admiración y gratitud. porque gracias a su colaboración y a una excelente revisión hizo posible la conclusión del presente trabajo.

A mis amigos: Carlos, Magaly, Ricardo,
Lourdes, Arón, Juan, Martín, Martha, Juan
Carlos, Morgan, etc.

Por el tiempo que como estudiante compartí
con ellos, y con quienes he pasado momentos
inolvidables que no cambiaría por nada.

A todas las personas que de manera directa
e indirecta colaboraron y me apoyaron en la
elaboración del presente trabajo de tesis.

GRACIAS.

**LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.**

Introducción.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES DEL CONTROL

DE LA CONSTITUCIONALIDAD

EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

1.- Aspectos generales.	1
2.- El control de la constitucionalidad en México.	5
A) El juicio constitucional.	17
B) La acción de inconstitucionalidad.	20
3.- Constitución de 1824.	22
4.- Leyes Constitucionales de 1836.	23
5.- Acta de Reformas de 1847.	25
6.- Constitución de 1857.	30
7.- Constitución de 1917.	32

CAPITULO II.

REFORMAS AL ARTICULO 106 DE

LA CONSTITUCION POLITICA DE

LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1.- Texto original del artículo 105.	34
2.- Iniciativa de reforma al artículo 105 Constitucional en 1994.	36
3.- Novedades introducidas.	43
4.- Reforma al artículo 105 Constitucional en 1996. (materia electoral)	59

CAPITULO II.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

1.- Definición y crítica a la terminología.	67
2.- Diferencia con el juicio constitucional.	71
3.- Fuentes de la acción de inconstitucionalidad.	76
4.- Generalidades.	
a) Competencia.	79
b) Partes.	80
c) Plazos.	85
d) Notificaciones.	86
5.- El procedimiento.	89
a) Suspensión.	91
b) Acumulación y conexidad.	92
c) Alegatos y pruebas.	95
d) Improcedencia y sobreseimiento.	97
e) Incidentes.	102
f) Sentencias y recursos.	104

g) Ejecución de sentencias.	114
h) Invalidación de normas generales.	118
6.- Síntesis de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 1/95. derivada de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.	124
7.- Estudio comparativo de las acciones de inconstitucionalidad con las legislaciones extranjeras.	148

CAPITULO IV.

PROBLEMAS QUE SURGEN EN RELACION AL EJERCICIO DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

1.- Limitaciones en cuanto a su ejercicio.	154
2.- Problemática política, social y económica.	163
3.- La acción de inconstitucionalidad como un instrumento de presión e inconformidad política.	167
4.- Perspectivas del ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad.	170
CONCLUSIONES.	175
APENDICE.	181
BIBLIOGRAFIA.	187

INTRODUCCION

INTRODUCCION.

En el desarrollo del sistema jurídico mexicano, principalmente en lo relativo al control de la constitucionalidad de los actos y de las leyes, han existido diversas disposiciones acerca del órgano competente para llevar a cabo dicho control, la materia de su conocimiento, y muy particularmente, los efectos que deben tener las sentencias que pronuncie el citado órgano.

Como tradición histórica en México tenemos al juicio de amparo, el cual, si bien es un procedimiento de control constitucional, se encuentra limitado, pues su ejercicio se reduce a la defensa de las garantías individuales de los gobernados, y a la resolución de controversias que se susciten con motivo de la invasión de esferas competenciales entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal; además de que, de conformidad con el principio de la relatividad de la sentencia, la protección constitucional se concede únicamente al quejoso que promovió el juicio de amparo, sin hacer declaraciones generales respecto del acto o ley que motiven tal determinación.

En este orden de ideas, al estudiar los antecedentes del control de la constitucionalidad en nuestro orden jurídico, se aprecia que solamente en las Leyes Constitucionales de 1836, y en el Acta de Reformas de 1847, se estableció un procedimiento en el cual se permitían hacer declaraciones generales acerca de la inconstitucionalidad de alguna ley.

El control de la constitucionalidad en ambos casos era eminentemente de carácter político, pues en las Leyes Constitucionales de 1836, éste era confiado al Supremo Poder Conservador, que en la práctica se erigió como un cuarto poder muy por encima del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, y en el Acta de Reformas de 1847, la decisión de inconstitucionalidad de una ley, se confiaba exclusivamente a las Legislaturas Estatales; y no como ocurre en la actualidad, que la función de control constitucional de las leyes y de los actos está depositada en el Poder Judicial de la Federación.

No fue sino hasta 1994 cuando el Constituyente Permanente, a través de una reforma, introdujo en la fracción II, del artículo 105 de la Carta Magna las acciones de inconstitucionalidad, que son un procedimiento de conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del cual se permite hacer declaraciones con efectos erga omnes, acerca de la inconstitucionalidad de una norma general; además de que se protege de manera directa a nuestra Constitución en todos sus preceptos.

Sin embargo, debe precisarse que este instrumento de control constitucional no se encuentra al alcance de los particulares, sino que únicamente son minorías equivalentes al 33% de los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, de las Cámaras de Diputados Estatales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; las dirigencias nacionales o estatales de los partidos políticos con registro, o bien, el Procurador General de la

República. los que están constitucionalmente facultados para su ejercicio.

Las acciones de inconstitucionalidad. de acuerdo a la redacción de la fracción II. del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. se pueden promover en contra de leyes y de Tratados Internacionales. y las sentencias que se dicten. aprobadas por el voto favorable de ocho Ministros del Máximo Tribunal de la República. pueden declarar la invalidez con efectos generales. de los referidos ordenamientos legales.

Este novedoso procedimiento que el Constituyente Permanente estableció en la fracción II. del numeral 105 de la Carta Magna. es un instrumento que permite hacer realidad la Supremacía Constitucional. al otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. la facultad de examinar y calificar las normas generales. las que en todo caso deben estar en congruencia con la Constitución. como ordenamiento jurídico superior.

CAPITULO I

***ANTECEDENTES DEL CONTROL DE LA
CONSTITUCIONALIDAD EN EL
SISTEMA JURIDICO MEXICANO.***

CAPITULO I.

ANTECEDENTES DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

I.- ASPECTOS GENERALES.

Antes de iniciar con los antecedentes del control de la constitucionalidad en nuestro orden jurídico, es menester precisar las bases sobre las cuales se erige la organización política del Estado Mexicano.

La Soberanía, que es una característica inherente a la organización política de cualquier Estado, es la negación de toda subordinación o limitación del Estado a cualquier otro poder; es un concepto que se traduce en una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado, sobre todos los individuos que integran el grupo nacional, entendido éste como su población. Estas nociones engendran las dos características del Poder Soberano: independencia y supremacía.

La independencia mira principalmente a las relaciones internacionales. Desde ésta óptica, el poder Soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados: así en la medida que un Estado se subordina a otro, su Soberanía disminuye. La independencia es la cualidad de la Soberanía exterior.

La supremacía se refiere a la Soberanía interior, pues la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos que están dentro de su territorio.

Nuestra Constitución como ley primigenia, establece en su artículo 39, que la Soberanía nacional reside de manera esencial y originaria en el pueblo. De conformidad con esta disposición, podemos afirmar que nuestra Ley Suprema adopta en lo que concierne a la doctrina del origen de la Soberanía, el sistema americano, el cual establece que el único y originario titular de la Soberanía es el pueblo, quien hizo uso de dicho poder al constituirse como Estado jurídicamente organizado; y para tal objetivo estableció su forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades, y reservó para los individuos una zona inmune a la invasión de las autoridades; en un documento llamado Constitución.

En este orden de ideas, el pueblo mexicano delegó en la Constitución su propio poder soberano, ya que de su artículo 39 se desprende que la Soberanía reside en ella, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan, de ahí que la Carta Magna sea la expresión de la Soberanía nacional, por cuanto ocupa la cúspide del orden jurídico nacional, revistiendo el carácter de ley suprema del país, y por ello está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades.

En el numeral 40 de la Ley Fundamental se plasma la voluntad del pueblo mexicano, de constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, que se integra por Estados libres y soberanos en lo que concierne a su régimen

interior: pero unidos en una Federación establecida según los principios que ella misma consagra.

El diverso ordinal 41 del mismo ordenamiento legal dispone que el pueblo mexicano ejerce la Soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de su competencia; y por los Poderes de los Estados, en lo que corresponde a sus regimenes interiores.

Finalmente, el artículo 49 de la Carta Magna instituye en la organización del Estado Mexicano, que el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

De aquí podemos deducir que los órganos detentadores del poder reciben su investidura y facultades de una fuente superior a ellos mismos, como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la Ley Suprema de la que todos los poderes constituidos derivan sus atribuciones. Y es ella misma quien establece y delimita la integración, funcionamiento de cada uno de los Organos Federales y Estatales: enumerando taxativamente las facultades de los Poderes Legislativo Federal (artículo 73), Ejecutivo Federal (artículo 89), y Judicial de la Federación (numerales 103, 104, 105 y 106).

No se debe soslayar el hecho de que el ordinal 124 de la Ley Suprema establece que las facultades que no estén concedidas de manera expresa a los funcionarios federales por la Constitución, se entienden reservadas a los Estados: pues en

este precepto se encuentra consagrado el principio de distribución de competencias.

Como corolario de lo antes expuesto, podemos concluir que el Estado Federal Mexicano se fundamenta sobre los siguientes principios :

- 1) Existe una división de la competencia entre la Federación y las Entidades Federativas: en dónde éstas últimas son instancia decisoria última, pero única y exclusivamente dentro de su competencia (artículo 40).
- 2) Entre la Federación y las Entidades Federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales. (artículos 40 y 115).
- 3) Las Entidades Federativas se otorgan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del Estado Federal (artículo 41).
- 4) Existe una división de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es facultad de las Entidades Federativas, principio recogido por el numeral 124 de la Ley Fundamental.

2- EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MEXICO.

El Estado moderno se caracteriza porque tiene una Constitución, que es la Norma Jurídica Fundamental, la cual comprende los principios básicos de su estructura, organización y funcionamiento de las relaciones del Estado con los particulares, que son la base de lo que se conoce con el nombre de Estado de Derecho, cuya esencia radica precisamente en la subordinación del poder al derecho; es decir, un Estado que descansa sobre los cimientos del respeto a los derechos del hombre y de la división de poderes.

La unidad de todo sistema jurídico lo constituye precisamente la norma de más alto grado, la norma básica fundamental, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico de una Nación, y la legitimidad de la autoridad. Es la Constitución, el nivel más alto dentro del derecho nacional, la premisa mayor de la que las demás normas jurídicas derivan sus conclusiones: ley fundamental cuya función consiste en regular a los órganos, y el procedimiento de la propia producción jurídica general; así, podemos decir que la Constitución está en la cúspide del orden jurídico nacional, y esa supremacía de la Constitución en el Estado, confiere a ésta la cualidad de medida y sustento superior de la regularidad jurídica.

La soberanía popular se expresa y personifica en la Constitución, motivo por el cual y por ser la fuente de los

poderes que crea, estructura y organiza, está por encima de ellos como ley suprema.

La naturaleza del carácter fundamental de la Constitución en relación a otras leyes, se expresa en una serie de características:

- a) Por el carácter solemne de su promulgación.
- b) Porque establece los valores vinculantes de una comunidad, ordenando la conexión o coordinación de los órganos de poder con las instituciones y fuerzas efectivas del orden social.
- c) Siendo la Constitución la estructura esencial del orden, la tendencia a asegurar su estabilidad, como salvaguarda de los principios que en ella se formulan, se dificulta su transformación.
- d) Las actuaciones u ordenaciones que discrepen o controviertan los fundamentos constitucionales, se someterán a su enjuiciamiento.

De aquí se desprende que el control de la constitucionalidad de cualquier ley o acto autoritario, es una consecuencia directa del carácter fundamental de la Carta Magna, que resulta de la necesidad de limitar el poder por el derecho, siendo ésta una característica inherente a la esencia del Estado de Derecho. Así las cosas, todos los poderes deben mantenerse dentro de la órbita de sus respectivas competencias, y obedientes a las normas que a través de la Constitución fijó el Poder Constituyente.

En este orden de ideas, la supremacía de la Constitución prevista en su artículo 133, es un principio generador de legalidad y de seguridad jurídica: pues supone una jerarquía de leyes, y un sistema de defensas jurisdiccionales: esto es, un control de la constitucionalidad y legalidad de leyes o actos, una imposibilidad jurídica de delegaciones en el ejercicio de las competencias conferidas por la Constitución, un procedimiento para su modificación, una real autonomía de las Entidades Federativas; en fin, una supremacía propia de la Constitución y no de los funcionarios o gobernantes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su numeral 133 enuncia que ella es la ley suprema del país, al establecer: "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."

Esta supremacía de la Constitución significa, en primer lugar, que debe perdurar y ser respetada como tal, en cualquier tiempo y bajo todas las circunstancias, y en cada una de sus disposiciones, hasta en tanto sea reformada de la manera que ella misma establece, o bien, interrumpida por una revolución o levantamiento; en segundo lugar, todos están obligados a respetarla, y a cumplir las disposiciones en ella consagradas.

esta obligación es para todo poder o funcionario, sean éstos estatales o federales: y en tercer término, significa además que ningún acto o ley deben ser contrarios a ella.

Del carácter supremo de la Carta Magna se desprende que ella es la base de nuestra vida institucional, pues señala los elementos fundamentales del Estado (pueblo, territorio y poder soberano), y los mantiene unidos: determina la forma de gobierno (República Representativa, Democrática y Federal); enumera las garantías fundamentales de los gobernados; establece los tres poderes Federales y Estatales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y sus respectivas atribuciones; distingue al Gobierno nacional (Federal) del local (Estatal); en fin, contiene y estructura las decisiones políticas, jurídicas, económicas y sociales del pueblo, y la manera en que habrá de gobernarse. Por resumir esos principios esenciales y establecer su estructura fundamental es, como lo indica su precepto 133, la Ley Suprema de toda la Unión: mantener tal supremacía, su superioridad sobre las demás leyes, es sostener la vida misma de la Nación y su organización política y jurídica.

El Poder Constituyente -órgano creador-, una vez otorgada la Constitución, desapareció y surgieron los que ella establece: poderes creados o constituidos. Por eso, la Constitución es la base de nuestra organización política, jurídica y económica, y todas las leyes y actos que se dicten por cualquier autoridad, deben estar en consonancia con ella.

El artículo 133 de la Carta Magna contiene el principio de la Supremacía Constitucional, esto es, la Constitución Federal

es la ley primaria y fundamental: y todas las demás disposiciones (Leyes Federales, Tratados Internacionales, Leyes Locales, etc.), en su expedición y aplicación deben ajustarse a esa norma fundamental, es decir, deben ser constitucionales.

La vigencia del principio de la Supremacía de la Constitución evita la anarquía e inseguridad jurídicas, manteniendo un orden jerárquico de las leyes existentes en nuestro país.

Las consecuencias fundamentales de la supremacía de la Constitución son:

- 1) La jerarquía de las normas jurídicas.
- 2) Imposibilidad jurídica de que los órganos deleguen el ejercicio de las competencias que les ha atribuido la Constitución.
- 3) La existencia de obstáculos para modificar la Constitución.
- 4) El control de la constitucionalidad, a raíz de que la Constitución condiciona al ordenamiento jurídico en general.

No obstante la trascendencia institucional de la supremacía de la Constitución, ésta no dejaría de ser más que una declaración de principios teóricos, si la propia Carta Magna no estableciera un procedimiento para hacerla efectiva: ya que no basta que se declare la supremacía de la Ley Fundamental, sino que es preciso buscar y organizar los medios adecuados para su defensa, la forma de lograr un auténtico control de la constitucionalidad. Cuando la Ley Suprema sea infringida, deben existir los medios jurídicos para que esa

infracción sea reparada: así surge el delicado problema de la defensa constitucional o del control de la constitucionalidad.

El control de la constitucionalidad es en México, un sistema establecido para hacer respetar los principios que consagra la Ley Fundamental, para la adecuación de los actos de autoridad a los extremos en ella consagrados: esto es, el control constitucional es un procedimiento mediante el cual se hace realidad la supremacía constitucional, principio que consiste específicamente en la necesidad de que todo acto de autoridad, sin importar si es Legislativa, Ejecutiva o Judicial, esté acorde con Carta Magna; lo que el maestro Efraín Polo Bernal expresa de la siguiente manera: "... la defensa constitucional es la protección integrada por instrumentos jurídicos y procesales establecidos tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr su desarrollo de acuerdo a la realidad político social y a los preceptos programáticos de la propia Carta Fundamental"¹.

En el concepto del maestro Polo Bernal, se pueden apreciar, por una parte, la protección propia de la Constitución, con el firme propósito de limitar los poderes públicos, así como lograr que sus titulares actúen conforme a

¹ Polo Bernal, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. México, Porrúa, 1985, pag. 24.

los lineamientos en ella establecidos; y por otra, las garantías constitucionales, entendidas no como los derechos públicos fundamentales que ella consagra, sino como los instrumentos jurídicos, principalmente de carácter procesal, los cuales están dirigidos a la reintegración del orden constitucional, cuando éste ha sido desconocido o transgredido por los propios órganos de poder.

Una vez analizada la supremacía de la Constitución, y hecho algunos comentarios acerca del control de la constitucionalidad o defensa de la constitución, estudiaremos a los órganos encargados de dicha protección constitucional.

Para efectos didácticos, y atendiendo a la naturaleza del órgano designado para calificar la constitucionalidad de leyes o actos, se pueden distinguir 2 grandes sistemas de control o defensa de la Constitución:

- 1) El control de constitucionalidad por órgano político; y.
- 2) El control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional.

El sistema de control constitucional político que tiene su origen en Francia, es el que encomienda la defensa de la Constitución a un órgano de naturaleza política, esto es, a un poder especial del Estado, que se agrega como un cuarto poder a los tres que todos conocemos; a quien se encomienda como misión exclusiva o principal, la de anular leyes o actos que contravengan a la Carta Magna. Los que apoyan este sistema, afirman que los efectos del control poseen una relevante

importancia política. la que se traduce en que se debe contener a los poderes públicos. a fin de que no se excedan en sus funciones y transgredan el orden constitucional: en consecuencia. una misión que sea capaz de producir estos efectos de carácter político. debe ser reservada a un órgano político.

Ya desde la antigüedad se propuso ese tipo de orientación. tenemos a lo largo de la historia. que Rousseau imaginó un tribunado para proteger las Leyes y sostener la Constitución. En la asamblea constituyente francesa de 1793. Le Chapelier propuso que la propia Asamblea revisara los actos de los poderes públicos para encuadrarlos dentro de la Constitución. El Senado Conservador. que organizó la Constitución del año octavo. en Francia. presentó un proyecto elaborado por el Abate Sieyès. como guardián del Pacto Federal.

En México. la Segunda Ley Constitucional de 1836. estableció. por primera vez en la historia mexicana. el control de la constitucionalidad bajo el sistema de un órgano político. el denominado Supremo Poder Conservador. con la función de anular los actos contrarios a la Constitución de alguno de los tres poderes. a solicitud de cualquiera de los otros dos. Al respecto podemos acotar que el Supremo Poder Conservador era muy superior a los tres restantes. ya que en la práctica se constituía como un cuarto poder. pues contaba con un exceso de atribuciones. las que finalmente. junto con la inferioridad en que quedaban los poderes restantes. llevaron al fracaso de esa institución.

Las características del sistema de control constitucional por un órgano político son :

a) La preservación de la Ley Fundamental se confiere a un órgano distinto de aquéllos en quienes se depositan los tres poderes del Estado. o bien. se confía en alguno de éstos.

b) La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionarios públicos.

c) Ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso (juicio o proceso). entre el órgano peticionario y aquél a quien se atribuye el acto o la ley impugnados.

d) Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos frente a todos. esto es. son absolutos.

Estas son las diversas características que distinguen al sistema de defensa constitucional por un órgano de naturaleza política. de las que resalta la ausencia de una serie de derechos. que en otro sistema se contienen en favor del sujeto que se ha visto lesionado en sus derechos fundamentales con un determinado acto de autoridad. como lo es la imposibilidad de promover por sí mismo la denuncia de inconstitucionalidad; esto es. no se legitima al sujeto agraviado. para iniciar el procedimiento encaminado a solucionar el problema derivado de la actuación de la autoridad distinta a lo establecido en los mandatos constitucionales.

Asimismo. debe señalarse que al carecerse de un juicio o proceso ante el órgano protector de la Carta Magna. la autoridad encargada de resolver sobre el conflicto de

constitucionalidad. no contará con los elementos suficientes para emitir declaración alguna sobre la constitucionalidad del acto con respecto al texto de la Ley Fundamental. ya que el órgano emisor del acto no tendrá oportunidad de justificar el apego de su actuación a la Constitución.

Por lo que hace a los efectos *erga omnes*, consistentes en hacer prosperar una sentencia en favor de todo aquel sujeto que se encuentre en el mismo caso que la persona a quien se afectó. Y a quien se otorgó la protección por parte del órgano de control constitucional, dichos efectos implican la existencia de un principio de igualdad ante la ley.

Podemos apreciar claramente, que los efectos que tienen las resoluciones de este sistema de defensa constitucional, son básicos para dejar sin vigencia una ley que es contraria a la Ley Suprema del país en que opera este sistema. "por lo que tal disposición normativa deja de tener validez para cualquier actuación ulterior; es decir, con posterioridad a la fecha en que sea resuelto el procedimiento promovido por el órgano de Estado "acusador" y declarada como inconstitucional una ley, ésta será derogada por virtud de los efectos de la resolución de mérito."²

² Del Castillo del Valle, Alberto, La defensa Jurídica de la Constitución en México, México, Edit. Orlando Cárdenas, 1990, pag.9.

El sistema de control constitucional por órgano judicial, es aquél en el cual el Organó encargado de la defensa de la Constitución es un Poder Judicial, caso en el que se encuadra el orden jurídico mexicano.

Este sistema es el que reconocen la mayoría de los doctrinarios, pues al respecto apuntan que las cuestiones que conciernen a la defensa de la Constitución, son esencialmente jurídicas; y la conclusión es lógica, pues las cuestiones de derecho deben ser sometidas a la consideración y ser resueltas, por la institución creada y organizada por el Estado para decidir sobre las cuestiones jurisdiccionales que se susciten dentro del mismo. Además, esta situación supone que el órgano encargado de resolver este tipo de cuestiones, debe ser imparcial, honesto y con el firme propósito de salvaguardar la supremacía de la Constitución y la unidad del sistema jurídico en cuestión.

La doctrina de la intervención jurisdiccional en el control de la constitucionalidad de leyes, está basado en el conocimiento jurídico del régimen de un Estado eminentemente constitucionalista, pues el gobierno se manifiesta dentro de sus límites no sólo mediante controles de tipo político, sino también con la revisión judicial de sus leyes o actos.

Así las cosas, el régimen jurídico mexicano tiene un sistema de control constitucional depositado en un órgano de naturaleza judicial, como lo es el Poder Judicial Federal, que tiene como misión primordial, la administración de justicia a los gobernados que así lo soliciten, así como el resolver sobre

la constitucionalidad de las controversias sometidas a su consideración y la salvaguarda del respeto a la Carta Magna.

El sistema de control jurisdiccional de defensa de la Constitución, tiene las siguientes características:

a) La protección constitucional se le confiere a un órgano judicial, que posee facultades expresas consagradas en la Constitución para impartirla, o bien, se ejerce por las autoridades judiciales en observancia del principio de supremacía de la Ley Fundamental.

b) La petición de inconstitucionalidad la puede ejercer cualquier gobernado, que mediante una ley o algún acto autoritario sufre un agravio en su esfera jurídica.

c) Ante el órgano judicial de control constitucional se substancia un procedimiento contencioso (juicio o proceso), entre el sujeto agraviado y el órgano de quien proviene el acto que se impugne.

d) Las decisiones que emite el órgano de control constitucional, sólo tienen efectos en relación con el sujeto peticionario en particular, sin que pueda tener efectos fuera del caso concreto, en relación con el cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad.

Las características antes mencionadas son totalmente opuestas a las que identifican al medio de control constitucional por órgano político: además, el sistema de control judicial es superior al anterior, y sus principios lo hacen un sistema más adecuado para llevar adelante el imperio de la Carta Magna, puesto que el gobernado que resienta en su

esfera jurídica los efectos de un determinado acto de autoridad, estará facultado para ocurrir ante el órgano designado e impugnarlo de inconstitucional, sin que se deje esa función o el derecho de acción, a uno de los órganos que integran al Estado y a su gobierno.

Por otra parte, el hecho de la tramitación de un proceso o juicio, traerá como consecuencia que el órgano encargado del análisis de los actos controvertidos, cuente con medios de convicción que le permitan allegarse de más datos, para hacer más sólida su resolución acerca del hecho sometido a su consideración; además de que permite a la autoridad expresar la justificación del acto reclamado, y las razones que tuvo para su emisión.

2. A) EL JUICIO CONSTITUCIONAL

En México se han instaurado hasta la actualidad tres grandes sistemas de control constitucional, uno que es el Juicio Constitucional o también llamado Juicio de Amparo, en el cual se protege a la Constitución de manera indirecta; y otros dos, la acción de inconstitucionalidad, que es una institución novedosa en nuestro país, y las controversias constitucionales, que fueron perfeccionadas en la reforma constitucional de 1994; en ambos procedimientos se protege directamente a la Ley Fundamental. En este apartado analizaremos brevemente al Juicio

Constitucional, ya que es, y ha sido obra de innumerables trabajos de indudable calidad académica.

El Juicio Constitucional, que nació a nivel nacional en el Acta de Reformas de 1847, tiene características muy particulares que lo hacen de un matiz muy especial: está reglamentado en los artículos 103 y 107 de la Carta Magna, y se instauró para proteger a los gobernados de los actos de autoridad que afecten su esfera jurídica, así como para la solución de conflictos que surjan por la invasión de esferas competenciales entre la Federación, los Estados y del Distrito Federal.

La acción que origina el Juicio de Amparo es una garantía constitucional, en la cual toda persona tiene reconocido el derecho público subjetivo, abstracto, general y autónomo, para acudir ante el Organismo Estatal establecido para ello, a solicitar que le administre la justicia eficaz y expedita, tal y como lo consagra el artículo 17 de la Ley Fundamental: lo que trae como consecuencia, que el juicio de amparo sea un derecho a la jurisdicción que aquélla puede ejercer, para que se le conceda la tutela jurídica que demanda contra la ley o acto de autoridad que considera lesivo de sus garantías constitucionales.

En este orden de ideas, la acción que se intenta en cualquier juicio de amparo es de tipo constitucional, muy diferente a las que se hacen valer frente a las autoridades ordinarias, pues está establecida para analizar y decidir, si la ley o el acto autoritario es o no una contravención a la

Constitución. lo que se pone de manifiesto cuando se plantea el juicio de garantías contra sentencias definitivas de autoridades judiciales o administrativas, de laudos dictados por tribunales en materia del trabajo, o bien, de resoluciones en uno u otro caso hayan puesto fin al juicio.

En este caso, la finalidad del ejercicio de la acción de amparo, es anular en el caso en particular sobre el que versa la queja constitucional, el acto de autoridad (en caso de ser ley se deja de aplicar únicamente en el caso concreto, esto de conformidad con el principio de la relatividad de la sentencia) que haya vulnerado alguna garantía individual, y el acatamiento del régimen de facultades, tanto de la Federación como de los Estados en el ejercicio de sus respectivas competencias; en otras palabras, la promoción de la acción de amparo busca obtener el amparo y protección de la Justicia de la Unión, el cumplimiento, o bien, la restitución al quejoso en el goce de la garantía constitucional violada, y además "el respeto de las facultades o atribuciones que la Ley Suprema determina a las autoridades del Estado y en relación con las cuales sólo pueden actuar legítimamente".³

En las relatadas circunstancias, podemos apreciar que el amparo es una acción, que provoca una decisión de los

³ Polo Bernal Efraín, El Juicio de Amparo contra Leyes, México, Porrúa, 1991, pag. 21.

tribunales constitucionales, sobre la transgresión o no de los derechos públicos subjetivos, resolución que emiten dichos Organos Jurisdiccionales sobre los asuntos sometidos a su consideración, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o acto de los que emanan.

Por ello, la acción de amparo es un poder constitucional otorgado a las personas físicas o jurídicas, para obtener del órgano jurisdiccional competente, la tutela de sus garantías individuales cuando consideren que han sido violadas por algún acto de autoridad, o bien, por la expedición de una ley.

2. B) LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD.

La acción de inconstitucionalidad es un medio directo de defensa de la Carta Magna, que tuvo su origen en la reforma Constitucional de fecha 31 de diciembre de 1994, mediante la cual se reformó en su estructura, organización, funcionamiento y competencia el Poder Judicial de la Federación. La importancia de esa reforma fue, entre otras, la introducción y el establecimiento en nuestro orden jurídico de las acciones de inconstitucionalidad, a fin de que los sujetos legitimados para ello, planteen ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible oposición de alguna ley o de un Tratado Internacional, con la Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad que están reguladas en la fracción II, del artículo 105 de la Ley Fundamental,

tienen como objetivo plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general o un Tratado Internacional, y la Carta Magna, con la finalidad de que sea el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien como nuestro máximo Tribunal Constitucional, determine si la norma de carácter general o el Tratado Internacional impugnado, contraviene o no a la Constitución.

Sin embargo, debemos precisar que este medio de defensa constitucional únicamente lo puede ejercitar una minoría calificada del Órgano Legislativo facultado para ello: esto es, el 33% de los Diputados o de los Senadores del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal, el Senado de la República también puede impugnar Tratados Internacionales: el 33% de los integrantes de los Órganos Legislativos de los Estados que hubieren emitido la ley cuestionada; el 33% de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contra leyes que hubiere expedido la propia Asamblea; los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, o ante el Estado que se los otorgó, a través de sus dirigencias nacionales o estatales, única y exclusivamente contra leyes electorales, de carácter Federal o Estatal, respectivamente; y un solo sujeto legitimado para ello, que es el Procurador General de la República: independientemente de que hayan sufrido o no un agravio o afectación jurídica.

Además, si la acción de inconstitucionalidad intentada resulta ser procedente, y la sentencia es aprobada, por lo

menos, por el voto favorable de ocho Ministros, traerá como consecuencia la declaración de invalidez de la norma general o del Tratado Internacional impugnados, con efectos erga omnes: esto es, sus efectos deberán extenderse frente a todos los sujetos, quedando igualmente sin efectos las normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

Mediante el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad, se intenta garantizar plenamente la Supremacía de la Constitución de manera general, y no como hasta ahora ha ocurrido en nuestro sistema jurídico, sólo por la vía del juicio de amparo, en el caso de la violación de garantías individuales, en donde la resolución que declara la inconstitucionalidad de alguna ley, de acuerdo al principio de relatividad de la sentencia, sólo tiene efectos frente al sujeto que promovió el juicio de amparo, obligando a su debido cumplimiento a todos los demás gobernados que no promovieron dicho juicio.

3.- CONSTITUCION DE 1824.

En el derecho mexicano se ha otorgado competencia a distintos órganos para mantener la vigencia de la Ley Fundamental, y para resolver las controversias constitucionales que pudieren surgir entre los poderes u órganos de los distintos niveles de gobierno: Federal, Estatal y ahora, Municipal.

En la Constitución de 1824 no existió el control de la constitucionalidad propiamente dicho, sino que únicamente se otorgaban facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de las controversias suscitadas entre los Estados de la Federación; el numeral 137 de esa Constitución, que fue cuando la Nación Mexicana adoptó el sistema Federal en su forma de gobierno, estaba comprendido en el capítulo cuyo título era "Las Atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, son las siguientes: I.- Conocer las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Federación"⁴

4.- LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Las Leyes Constitucionales de 1836, que instauraron en nuestro país un sistema centralista de gobierno, confiaron el control de la constitucionalidad en un órgano de naturaleza política, establecido precisamente en la Segunda Ley Constitucional, cuyo rubro era "Organización de un Supremo Poder Conservador".

La Segunda Ley Constitucional estableció en su artículo 12, como atribuciones del Supremo Poder Conservador, "Declarar la nulidad de leyes o decretos dentro de los dos meses

⁴ Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967. T.VII, pag. 986.

siguientes a su sanción por contravenir a la Constitución. siempre que lo solicitaren el Poder Ejecutivo, la Alta Corte de Justicia o al menos dieciocho votos del Poder Legislativo: declarar, a petición de la Suprema Corte o del Poder Legislativo, la nulidad de los actos del Ejecutivo que fuesen contrarios a la Constitución. y declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte a petición de los otros dos poderes, siempre que aquélla hubiese invadido funciones"³.

Además de las facultades antes mencionadas, que eran con un propósito exclusivo de control constitucional, no pasa desapercibido que en el artículo quinto de la Ley Séptima, se otorgaron facultades al Congreso General para resolver las dudas relativas a los artículos constitucionales, es decir, se estableció la prerrogativa al Congreso, de interpretar de manera definitiva algún precepto de la Ley Fundamental fuera de cualquier litigio o controversia que pudiese existir.

En los escasos años de su funcionamiento, éste órgano político que se instituyó en la práctica como un cuarto poder, recibió múltiples ataques debido a que los poderes existentes, esto es, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, quedaban deprimidos y prácticamente subordinados al llamado Supremo Poder Conservador.

³ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, 7ª. Edición. México, Porrúa, 1995, pag. 1037.

Las innumerables críticas a este organismo hicieron olvidar que dicha Constitución estableció el primer catálogo bien organizado y delimitado de derechos del hombre, y el incipiente mecanismo para la defensa constitucional. Además sus facultades eran excesivas, tal y como lo ha indicado Montiel y Duarte. "El Supremo Poder Conservador, con una superioridad inconcebible, respecto al poder judicial, del ejecutivo y aún del legislativo, pues autorizado estaba para suspender a la Alta Corte de Justicia, para declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, y hasta para suspender por dos meses las sesiones del Congreso."⁶

5- ACTA DE REFORMAS DE 1847.

Otro antecedente que se puede mencionar sobre el control de la constitucionalidad, es el contenido en los artículos 16, 17 y 18 del Proyecto de Mariano Otero, expuesto previamente a la redacción del Acta de Reformas, quien en su voto particular para la consolidación del régimen federal, mediante la delimitación de las esferas competenciales estatales expuso lo siguiente: "... es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen

⁶ Montiel y Duarte Isidoro, Cit Pos. Daniel Moreno, Derroch
Constitucional Mexicano, México, Edit. Pax-México, 1972, pag.
140.

una violación al Pacto Federal, o sean contrarias a las leyes generales, porque de otra manera el poder de un Estado será superior al de la Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión. Pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, se consulta que estas leyes sólo puedan iniciarse en la Cámara de Senadores, la cual representa el Principio Federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y circunspección, y además se establece que la mayoría de las legislaturas de los Estados tengan el derecho de declarar en todo caso, si las resoluciones del Congreso general son o no anticonstitucionales. De esta manera, cada Estado en particular está sometido a la Unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones. Si hay todavía otro medio más eficaz de robustecer el principio federativo, si se conoce otra mejor garantía de las libertades de los cuerpos confederados, yo no la propongo, porque no la conozco."

La exposición hecha por el jurista Mariano Otero fue recogida en los artículos 22, 23 y 24 del Acta de Reformas de 1847, en el primero de los preceptos citados se dispuso que las leyes de los Estados que fueren contrarias a la Constitución o a las leyes generales, podían ser anuladas por el Congreso

⁷ Castro y Castro, Juventino V. El Artículo 105 Constitucional. México, UNAM., 1996, pags. 15 y 16.

General. correspondiendo el conocimiento primigenio a la Cámara de Senadores.

El precitado numeral 23 contempló, que si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuese reclamada como anticonstitucional, por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, por diez Diputados, por seis Senadores, o bien, tres Legislaturas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la que debía hacerse el reclamo, sometería la ley al examen de las Legislaturas Estatales, para que dentro de tres meses, y en un mismo día, dieran su voto: las declaraciones se remitirían a la Suprema Corte y ésta debía publicar el resultado, quedando anulada la ley si así lo resolviera la mayoría de las legislaturas.

Aquí se aprecia que la intervención de la Suprema Corte de Justicia se reducía únicamente a recibir la reclamación de inconstitucionalidad, a comunicarla a las Legislaturas Estatales, a recoger y computar los votos emitidos por éstas y, finalmente, a realizar la declaración del sentido en que se había pronunciado la mayoría de las Legislaturas consultadas. El control de la constitucionalidad no era, por lo tanto, judicial, sino eminentemente político, pues la decisión se confiaba exclusivamente a las Legislaturas Estatales y tenía, además, efectos generales.

Por último, el ordinal 24 del Acta de Reformas dispuso que la declaración hecha por el Congreso General o por las Legislaturas, se limitaría únicamente a declarar la existencia o no de inconstitucionalidad. Además de este control de

constitucionalidad por órgano de naturaleza política, y en virtud de que el Acta de Reformas restableció la Constitución de 1824, los conflictos entre los Estados continuaron siendo competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La protección de los derechos públicos de la persona recuperó en el Acta de Reformas los lineamientos que había recibido de Crescencio Rejón en la Constitución Yucateca, aunque perfeccionados en la forma y en los detalles. El artículo 25 del Acta se redactó de la siguiente manera, y aún perdura hasta nuestros días: "Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que les concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados: limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare."⁸

Así, podemos apreciar como lo dice el maestro Tena Ramírez, que "al proteger los derechos de la persona contra actos violatorios, no sólo de la Constitución, sino también de

⁸ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 29^a. Edición, México, Porrúa, 1995, pag. 501.

leyes constitucionales, el sistema de Otero, como el de Rejón, establecía las bases del control de la legalidad"¹.

Debemos entender que Mariano Otero al proponer el control constitucional por medio de la acción de amparo, se preocupa en anular, -en caso de ser fundada la queja-, los actos concretos de una autoridad que desconozca o incluso, transgreda los derechos individuales; pero en lo que corresponde a las leyes, o sea los actos legislativos, se apresura a precisar, igual que lo hizo Crescencio Rejón en Yucatán, que al amparar los tribunales de la Federación, la protección que otorgue es para el caso particular sobre el que verse el proceso, sin que por ello se entienda que es erga omnes, para lo cual ordena que no se haga alguna declaración general: circunstancia entendible perfectamente cuando se impugnan actos, pero inentendible si se trata de leyes, pues en tal caso la norma general deja de serlo, puesto que obliga a unos y a otros no.

Sin embargo, el gran jurista Otero no estaba del todo equivocado, pues razonaba de la siguiente manera: mediante el juicio de amparo solamente se autoriza una desaplicación de la ley inconstitucional al quejoso; pero si se trata de controvertir a la ley misma, para anularla o invalidarla, la vía procesal conducente no es el amparo, sino el procedimiento que se propuso en los numerales 16, 17 y 18 del Proyecto, y que

¹ Ibidem.

el Congreso dejó plasmado en los numerales 22, 23 y 24 del Acta de Reformas.

6- CONSTITUCION DE 1857.

El Acta de Reformas se caracterizó por la defensa de los derechos individuales y además, por mantener dentro de sus jurisdicciones respectivas a la Federación y a los Estados, estableciendo para lograr el primer objetivo, el procedimiento de control judicial de la constitucionalidad, y para el segundo el sistema de control constitucional por un órgano de naturaleza política.

Los Constituyentes de 1857 extendieron el sistema de control judicial previsto para las garantías individuales, a los casos de invasión de jurisdicción, ya previstos en el Acta de Reformas de 1847; de esta manera desapareció definitivamente de nuestro sistema jurídico el control constitucional por órgano de naturaleza política, para ser reemplazado totalmente por el sistema judicial, a cuyo conocimiento y resolución quedaron sometidas las violaciones de las garantías individuales, y las invasiones de la esfera federal en la local, y viceversa.

El artículo 102 del proyecto de Constitución de 1857 recogió la fórmula propuesta por Otero (juicio a petición de parte agraviada y protección en el caso especial, sin hacer declaración general alguna): pero al conferir a los tribunales

el conocimiento del amparo, lo hizo a los de la Federación exclusivamente, o bien, a éstos de manera conjunta con los tribunales estatales, según lo dispusiera la ley orgánica; y de ésta manera se desvirtuaba la naturaleza del juicio de amparo como un juicio especial, pues los tribunales federales conocerían en apelación, de las resoluciones pronunciadas por los estatales en materia constitucional: esto es, la unidad se quebrantaría al distribuirse el control de la constitucionalidad entre la justicia federal y la común. Sin embargo, este gran inconveniente desapareció, cuando en el proyecto presentado por Ocampo en el seno de la Asamblea Constituyente, se confiaba única y exclusivamente a los tribunales del orden federal, la vigilancia de las garantías del individuo, así como de las competencias federal y local.

Ocampo dividió el numeral 102 antes citado para integrar los artículos 100, 101 y 102. El primero de ellos establecía la competencia de los tribunales federales, para conocer de las violaciones a las garantías individuales, y de las invasiones entre sí de las jurisdicciones federal y local: el ordinal 101 consignaba las características del juicio de amparo mediante la fórmula de Otero; y finalmente el artículo 102 instituía el jurado.

7.- CONSTITUCION DE 1917.

En 1917 el juicio de amparo contaba ya con una tradición jurídica de primer orden, debido a que los habitantes habían palpado sus efectos protectores frente al despotismo y la arbitrariedad de los gobernantes, y muchas veces se habían logrado salvar gracias a él, la libertad, el patrimonio e incluso la vida de las personas. La Constitución de 1917 solamente introdujo minuciosas reglas para la tramitación del juicio de amparo, y que son propias de su Ley Reglamentaria, pues se conservaron intactas las disposiciones que consignó la Constitución de 1857, consistentes en la determinación de la competencia y las características de dicho juicio.

En lo que respecta a la competencia, la Constitución de 1917 que es la que actualmente regula el orden jurídico mexicano, en su artículo 103 estableció: "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados. III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."¹⁰

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 102°. Edición, México, Porrúa, 1994, pag. 78.

De este modo, vemos que se reiteró el sistema de control constitucional por un órgano de naturaleza judicial, limitado a la tutela de las garantías individuales y de las jurisdicciones federal y estatal.

En cuanto a las características esenciales del juicio de garantías, el numeral 107 de la Carta Magna vigente expresa lo siguiente: "Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada. II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare..."

Así las cosas, se conserva en la Constitución actual la fórmula propuesta por Mariano Otero, que ha perdurado desde el Acta de Reformas de 1847, y sigue vigente hasta nuestros días, adoptada también en la Constitución de 1857.

CAPITULO II

***REFORMAS AL ARTICULO 105 DE LA
CONSTITUCION POLITICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.***

CAPITULO II.

REFORMAS AL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION

POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1.- TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL.

El texto original del numeral 105 de la Constitución de 1917 tenía la siguiente redacción:

"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte."¹¹

La conclusión a la que se llega al analizar la redacción original del artículo 105, es que la materia de conocimiento de la Suprema Corte de Justicia, se planteó entre órganos estructurados en nuestro sistema federal respecto de la constitucionalidad de sus actos.

La primera reforma a dicho ordinal fue por Decreto de fecha 19 de junio de 1967, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de ese año, y entró en vigor el 28 de octubre de 1968, según lo dispuesto en el artículo

¹¹ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1982. 11ª. Edición. México, Porrúa, 1982. pag.188.

primero transitorio de ese Decreto: y consistió en que se estableció que correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el conocimiento de las controversias en que la Federación fuera parte en los casos que estableciera la ley.

La Suprema Corte, en diversas Jurisprudencias estableció como criterios, entre otros, que el concepto Federación debía referirse a la unidad normativa Estados Unidos Mexicanos, y no a alguno de los órganos de aquella, o bien, a uno de los órganos de la Administración Pública Federal; además que la Federación debería intervenir en tales controversias no como autoridad, sino como sujeto de derecho privado, como persona moral de derecho público, o en un plano de igualdad respecto de los particulares.

La segunda reforma al citado artículo 105, que fue por Decreto de fecha 21 de octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de ese año, solamente hizo algunas adiciones, en las que incluyó del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las controversias que se suscitaran entre uno o más Estados y el Distrito Federal, y entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos.

Estos son los antecedentes inmediatos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta antes de la reforma de 1994, que se analizará en el siguiente apartado.

2.- INICIATIVA DE REFORMA AL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL EN 1994.

El titular del Poder Ejecutivo Federal, con fecha 5 de diciembre de 1994, envió a la Cámara de Senadores la "Iniciativa Presidencial para la transformación del Poder Judicial y la Seguridad Pública", en la que planteó, conjuntamente con otras urgencias, la necesidad de reformar el artículo 105 de la Constitución vigente hasta esa fecha, con la finalidad de concretar la oferta política que había formulado el Presidente de la República en turno, cuando aún era candidato a ocupar dicho cargo, de transformar y fortalecer los órganos encargados de la procuración y administración de la justicia: en este último caso, el Poder Judicial de la Federación, en su estructura, competencia y funcionamiento, acciones todas ellas encaminadas al fortalecimiento del Estado de derecho a que aspiramos vivir los mexicanos, en donde el único punto de referencia para todos los actos de gobierno, de todos los niveles, sea la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el ordenamiento supremo que garantice la división de poderes, el federalismo y la democracia.

Se dijo en ese documento: "Debemos fortalecer un Estado de derecho que otorgue certidumbre a todos, y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada quien y de la sociedad en su conjunto. Fortalecer el Estado de derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a

quienes la violan y dirimir las controversias. Los mexicanos queremos un Estado de derecho que asegure una convivencia civilizada, armónica y pacífica; un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos".¹²

Asimismo, esa iniciativa obedeció al reconocimiento de que el progreso de la sociedad en todos sus ámbitos, económico, político y social, sólo es posible a partir del cumplimiento de la ley, y sobre todo, de la constante adecuación de nuestro marco jurídico a las nuevas realidades que presenta el país, en donde cada día sectores más amplios y diversos, reclaman una mayor participación en las decisiones de gobierno, hacia un verdadero Estado de derecho.

En estas circunstancias se inserta la necesidad que se propuso, de consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal de Constitucionalidad, por cuanto la voluntad popular históricamente ha depositado en ella, la misión de mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión, y ahora dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pero también es depositaria de velar por la Unión de la República, al encomendársele además, el conocimiento y resolución de las controversias que pudieran surgir entre Estados, Municipios, el

¹² Iniciativa presidencial para la transformación del Poder Judicial y la seguridad pública. El Nacional, martes 6 de diciembre de 1994, pag. 1.

Distrito Federal y la Federación: independientemente de su actividad regular de asegurar a las personas físicas y jurídicas, que todo acto autoritario que incida sobre su esfera jurídica, se apegue estrictamente al orden que la propia Constitución establece.

La intención de reformar el artículo 105 de la Carta Magna, vigente hasta esa fecha, se debió también a que no comprendía la totalidad de las controversias constitucionales que la realidad social planteaba, pues el Más Alto Tribunal de la República solamente tenía competencia para el conocimiento y resolución de las controversias que se suscitaban entre dos o más Estados, entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos; esto es, no contemplaba muchos de los conflictos que se suscitan en la actualidad, entre los órganos Federales, Estatales y Municipales, ello muchas ocasiones en perjuicio de las Entidades citadas: de ahí que se haya planteado la posibilidad de encontrar vías adecuadas y eficaces para solucionar esas controversias, lo que justificó la necesidad de reformar el citado ordinal 105 Constitucional.

Por lo tanto el artículo en estudio, en su fracción I, sienta las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias "sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal: la Federación y un Municipio: el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste, o en su

caso, la Comisión Permanente, sea como órganos Federales o del Distrito Federal; dos Estados, un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un Municipio; dos Municipios de diversos Estados; dos poderes de un mismo Estado; un Estado y uno de sus Municipios; y dos órganos del Distrito Federal, o dos Municipios de un mismo Estado"¹³.

De manera que, cuando alguno de los órganos antes mencionados, estime vulnerado su ámbito de competencia por actos concretos de alguna autoridad, o por disposiciones generales provenientes de otro órgano, puede iniciar la controversia constitucional, para solicitar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la anulación del acto o disposición general impugnada; con ello se legitimó a un gran número de entidades para el planteamiento de dichas controversias, en reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal, y sobre todo, se otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el carácter de un verdadero Tribunal Constitucional, y por ende, guardián de que la Federación, los Estados y Municipios actúen de conformidad a lo previsto por nuestra Constitución en el ámbito propio de sus atribuciones.

En relación a la segunda forma de control constitucional, en la iniciativa se propuso adicionar al numeral 105 la denominada acción de inconstitucionalidad, hoy prevista en la fracción II de ese artículo, que consiste en la posibilidad de

¹³ Idem, pags. 3 y 4.

que una minoría calificada de los integrantes de las Cámaras de Diputados o de Senadores del Congreso de la Unión; de las Legislaturas Estatales; de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; o bien, el Procurador General de la República, pueda impugnar aquellas normas generales o Tratados Internacionales que estimen contrarios a la Ley Fundamental.

La novedad inherente al ejercicio de estas acciones, se traduce principalmente en que, "A diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio alguno para que puedan ser iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales, y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas competenciales; las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia, si las normas aprobadas por la mayoría de un Organó Legislativo son o no, acordes a la Constitución"¹⁴; con lo que se pretende fortalecer la vida democrática del país ante la pluralidad creciente que ejercita el poder, pues con estas acciones, indudablemente que las minorías representadas en cada uno de los Organos Legislativos, tendrán la posibilidad de

impugnar leyes emanadas, en muchas ocasiones, de la mayoría parlamentaria.

Además, en las acciones de inconstitucionalidad existe una característica muy importante, que se traduce en "La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales (que) será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia"¹⁵.

Finalmente, en la fracción III del multicitado artículo 105, se planteó la posibilidad de que nuestro más Alto Tribunal pudiera conocer, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito, o bien, del Procurador General de la República, de los recursos de apelación en contra de sentencias dictadas por Jueces de Distrito, en aquellos procesos en que participe la Federación, y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Sin embargo, la regulación del conocimiento del recurso de apelación por parte de la Suprema Corte de Justicia, viene a ser un retroceso en la distribución de competencias para la administración de justicia; debido a que primero se le otorga la categoría de Tribunal Constitucional, y después se le convierte en tribunal de segunda instancia, lo que sin duda es desconcertante, debido a que la intención fundamental de la reforma constitucional fue consolidar a la Suprema Corte como

¹⁵ Idem, pag.4.

un Tribunal vigilante del cumplimiento integro de la Constitución, no otorgarle funciones de un tribunal de apelación.

Discutida que fue la iniciativa, es importante señalar que se hicieron dos modificaciones, la primera consistente en la introducción de la expresión "disposiciones generales" en los incisos h) y k), de la fracción I del artículo 105 propuesto, con la finalidad de precisar que podían ser objeto de controversias, y en segundo término, la reducción de los porcentajes de los integrantes de las fracciones legitimadas para hacer valer las acciones de inconstitucionalidad, de 45 a 33%; y seguidas las demás etapas procedimentales para la reforma de la Constitución, el Decreto de reformas fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, estableciéndose en el artículo octavo transitorio, que las reformas al numeral 105 entrarían en vigor el día que iniciara su vigencia la Ley Reglamentaria correspondiente; lo que ocurrió hasta el once de junio de 1995, fecha en que entró en vigor la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se publicó el 11 de mayo de ese año.

¹⁵ Idem. pag. 3.

3.- NOVEDADES INTRODUCIDAS.

Antes de entrar al estudio del procedimiento de las controversias constitucionales que se perfeccionaron, y de las acciones de inconstitucionalidad, que se introdujeron en la redacción del numeral 105 de la Ley Fundamental, cabe precisar que a partir de la reforma Constitucional de diciembre de 1994, el Poder Judicial de la Federación sufrió una reestructuración en su integración, competencia, organización y funcionamiento: pues dicha reforma determinó reducir el número de Ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veintiséis a once miembros, volviendo así al número establecido en el artículo 94 del texto original de la Constitución de 1917.

Además, las funciones administrativas que hasta antes de esa reforma constitucional ejercía el Más Alto Tribunal de la República, tales como el nombramiento, adscripción y disciplina de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito; la elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial Federal; la determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales; el otorgamiento de licencias a sus miembros; así como la administración de la defensoría de oficio, la designación de los miembros de ésta; y la realización de visitas de inspección a todos los órganos jurisdiccionales federales del país; fueron asignadas a un órgano administrativo de nueva creación denominado Consejo de

la Judicatura Federal. el cual está integrado por siete Consejeros, designados de la siguiente forma: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también lo es del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes fueron electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado de la República, y un Consejero propuesto por el Presidente de la República.

Este órgano colegiado tiene las funciones de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismas que se enumeran en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre las que destacan las cuestiones relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito; la delimitación territorial de los circuitos en que habrá de dividirse el país, así como la determinación del número de órganos jurisdiccionales y las materias que éstos deban conocer; la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del Más Alto Tribunal del País; y la aplicación de los principios de la Carrera Judicial.

El otro aspecto relevante de la reforma de diciembre de 1994 a la Carta Magna, fue el relativo al perfeccionamiento del sistema de controversias constitucionales, y el establecimiento de las acciones de inconstitucionalidad; a fin de que los

sujetos u órganos legitimados para ello. planteen ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible inconstitucionalidad de actos o leyes emanadas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, sean éstos Federales, Estatales, o del Distrito Federal.

Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad, se busca garantizar plenamente la supremacía de la Constitución de manera general, y no como hasta 1994 había ocurrido en nuestro orden jurídico, sólo por la vía del juicio de amparo en el caso de la transgresión de las garantías individuales.

La distinción básica entre los procedimientos del juicio de amparo, y de los previstos en el artículo 105 de la Ley Fundamental es muy clara: en el juicio de garantías se tutelan intereses directos de los gobernados, y sólo de manera indirecta se protege la Constitución, mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra Carta Magna: esta es la razón por la que no se les confirió legitimación procesal a los particulares a fin de que participaran en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, aunque se reconoce que las sentencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden llegar a afectar a los particulares:

En estas circunstancias, el titular del Poder Ejecutivo Federal, en la iniciativa de la Ley Reglamentaria del citado

numeral 105. manifestó: "Hoy en día es posible afirmar que México cuenta con un sistema completo de garantías de la Constitución. Sea por la vía del juicio de amparo, de las controversias constitucionales o de las acciones de inconstitucionalidad, resulta posible que los órganos del Poder Judicial de la Federación en general, y la Suprema Corte de Justicia en particular, lleguen a determinar la validez de casi la totalidad de las actuaciones de las autoridades públicas, sean estas federales, locales o municipales"¹⁴ .

En tales condiciones, las nuevas atribuciones otorgadas implican que el más Alto Tribunal del país puede determinar las competencias correspondientes a los tres niveles de gobierno, en tanto existe la posibilidad de que aquellos poderes u órganos que estimen que una de sus atribuciones fue invadida o restringida por la actuación de otros, pueden plantear la respectiva controversia ante la Suprema Corte, con el objetivo de que sea ella quien determine a cual de ellos debe corresponder.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

Ahora bien, respecto del tema en cuestión, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la

¹⁴ Iniciativa presidencial de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, pag. 1.

Carta Magna. no establece una definición precisa de las controversias constitucionales: en tal virtud, adoptaremos la definición propuesta por el doctor en Derecho Juventino V. Castro y Castro, quien expresa: "Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de entes oficiales, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien, reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados: con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política".

En su definición, el doctor Castro y Castro comprende todo lo establecido en el ordinal 105, pues menciona los entes que están legitimados para su ejercicio, Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal: los actos que pueden ser materia de controversias constitucionales, como lo son: normas generales o bien, actos no legislativos de órganos oficiales; siendo la finalidad de la promoción de las mismas, la preservación de la supremacía de nuestra Constitución y el

¹⁷ Castro y Castro Juventino V., Op Cit., pags. 99 y 100.

respeto a las competencias establecidas en nuestro sistema jurídico federal: por ello, consideramos acertado el concepto del Ministro Juventino V. Castro y Castro, persona de indudable calidad académica, respecto de las controversias constitucionales. A continuación, se analizarán los pormenores del procedimiento correspondiente.

El Procurador General de la República, como responsable de hacer guardar la Constitución, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del apartado A), del ordinal 102 constitucional, tiene el carácter de parte en las controversias constitucionales, pues así lo dispone la fracción IV, del numeral 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La participación de terceros en las controversias constitucionales se deja a la libre determinación de la Suprema Corte de Justicia, para que sea ésta la que atendiendo a las características particulares de cada controversia, valore dicha participación.

En la inteligencia de que en algunos casos, las controversias constitucionales se pueden promover por órganos colegiados: en la Ley Reglamentaria correspondiente se prevé que el actor, el demandado y el tercero interesado, serán representados por aquellas personas que determinen las correspondientes normas; y en tratándose de la representación del Presidente de la República, se sigue una modalidad semejante a la establecida en la Ley de Amparo, esto es, su representación podrá estar a cargo de los titulares de las

Secretarías de Estado. Jefes de Departamento Administrativo o bien, por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, de conformidad a lo ordenado en la fracción X, del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los incidentes que se pueden promover, y que son de previo y especial pronunciamiento, son los de nulidad de notificaciones, de reposición de autos y de falsedad de documentos; esta limitación provoca que todos los demás incidentes que puedan surgir durante la tramitación de los juicios -salvo el de suspensión de los actos materia de la controversia-, deberán fallarse en la sentencia definitiva, lo cual tiene por objeto evitar la dilación de los procedimientos por cuestiones carentes de relevancia para la definición del fondo de las controversias mismas.

Por otra parte, las causales de improcedencia y sobreseimiento se han delimitado de manera expresa en la Ley Reglamentaria en comento, en la que se establece la improcedencia respecto de todo tipo de decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; asimismo las controversias constitucionales son improcedentes contra normas generales o actos en materia electoral; además existe improcedencia respecto de aquellas acciones en las que exista litispendencia y cosa juzgada; en las que hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; o bien, por extemporaneidad de la presentación de la demanda.

En lo que hace al sobreseimiento, las causales que se prevén son las que derivan de un desistimiento, la aparición

durante el procedimiento de una causal de improcedencia, la inexistencia del acto, o la celebración de un convenio entre las partes. Respecto de la primera y la última causal de sobreseimiento, debe precisarse que en aquellos casos en que estén involucradas, por su aplicación, normas generales, la misma no podrá decretarse, debido a que puede llegar a transgredirse directa y gravemente a la Constitución Federal, razón por la que no se estima conveniente que la sola voluntad de las partes sea un instrumento de transacción válido en este tipo de cuestiones.

Los plazos establecidos para la interposición de la demanda de controversia constitucional contemplan distintos términos, en base a cada uno de los supuestos, en lo que respecta a la impugnación de actos concretos y de normas generales, el plazo es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta sus efectos la notificación de la resolución que se reclame, o bien, del día siguiente al de su publicación, o al en que se produzca el primer acto de aplicación; mientras que en los casos en que la materia de la controversia sea un conflicto de límites, el plazo fijado es de sesenta días naturales.

La instrucción de las controversias constitucionales se deja totalmente a cargo de aquel Ministro que, en razón de turno, designe el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; limitándose a la celebración de una audiencia en la que las partes deberán ofrecer pruebas, las que se desahogarán,

y posteriormente formularán alegatos. Las pruebas admisibles en las controversias constitucionales son todas aquellas reconocidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, que es de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, excepto la de posiciones, las que sean contrarias a derecho, y aquellas que no guarden relación alguna con el conflicto, o bien, que no vayan a influir en la sentencia definitiva.

En cuanto a la suplencia de la queja, se establece que el Máximo Tribunal de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios; este sistema de suplencia de la queja, suponemos que se determinó debido al tipo de intereses jurídicos que pudieran ser considerados en la resolución de las controversias constitucionales.

En los requisitos que deben contener las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver controversias constitucionales, se exige que se fijen de manera precisa, las normas o actos reclamados, los hechos y las pruebas ofrecidas para demostrar su existencia, los preceptos en que se sustenten, los puntos resolutivos; y de manera muy particular, los alcances y efectos que vaya a tener dicha resolución. Respecto de este último requisito, se prevé que la propia Suprema Corte precise qué órganos deben cumplirla, así como todas aquellas consideraciones que permitan alcanzar su plena eficacia.

Debido a que en las controversias constitucionales se lleva a cabo un control de regularidad de los actos y normas

generales respecto de la Constitución, es importante permitir que las declaraciones de invalidez respecto de tales disposiciones de carácter general, no sólo recaigan en las normas objeto de la controversia, sino también en aquellas cuya validez derive de la norma declarada inconstitucional.

El efecto de este control es amplio y trascendente, debido a que "es la única vía posible para garantizar auténticamente la supremacía de la Constitución, y para darle efectos plenos a las declaraciones de inconstitucionalidad de normas generales, pues en caso contrario se haría necesaria la promoción de un juicio específico para declarar la inconstitucionalidad de normas cuya existencia jurídica proviene de una norma considerada contraria a la Constitución"¹⁴.

Por lo que hace a la fecha en que deban comenzar a tener efectos las resoluciones dictadas, en que se declare la invalidez de normas generales o actos, será nuestro Más Alto Tribunal, quien determine la fecha en la cual deban comenzar a producirse, debido a que es ese órgano colegiado el que por el conocimiento directo y pormenorizado de los hechos propios del caso de que se trate, puede tener mayor sensibilidad al respecto.

Finalmente, en lo que corresponde a los recursos, la Ley Reglamentaria únicamente prevé los de reclamación y queja. El primero de ellos procede para combatir diversas resoluciones

¹⁴ Iniciativa presidencial de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, pag. 8.

dictadas por el Ministro instructor a lo largo del procedimiento en cuestiones relativas a la admisión o desechamiento de una demanda, a la declaratoria que ponga fin a una controversia, a la resolución de un incidente, incluido el de suspensión, o bien a la admisión o desechamiento de pruebas, contra las resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el pleno.

En cuanto a la queja, su procedencia se encuentra prevista para combatir el exceso o defecto en la ejecución del auto en el que se haya concedido la suspensión, o bien, en la ejecución de las sentencias.

La tramitación de los recursos se llevará a cabo por el Presidente del Máximo Tribunal del país, quien a su vez designará a un Ministro ponente, a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba ser sometido al Pleno para el fallo definitivo.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Por lo que respecta al punto que ahora se menciona, las disposiciones legales que las regulan son escasas, ya que, según se desprende de la lectura de la iniciativa de la Ley Reglamentaria en estudio, se debe al carácter flexible y ajeno a formalismos, que se pretende caracterice a este tipo de acciones, en tanto su naturaleza es la de un procedimiento de

control abstracto, en el que un porcentaje mínimo equivalente al 33% de los miembros de un Organó Legislativo, sea Federal o Estatal, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, o bien, el Procurador General de la República, someten a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la determinación de la inconstitucionalidad de una norma de carácter general o de un Tratado Internacional, independientemente de que ese porcentaje de miembros del Organó Legislativo, haya sufrido o no un agravio o afectación jurídica.

No pasa desapercibido el hecho de que en la actualidad existan disposiciones legales aplicables a las acciones de inconstitucionalidad, diversas a las que se analizan en este apartado, ya que las disposiciones relativas a la materia electoral, que se encuentran vigentes desde el mes de agosto de mil novecientos noventa y seis, se analizarán en el apartado inmediato. Por ello, aquí solamente se mencionan las generalidades y características que posean las acciones de inconstitucionalidad en 1995, año en que iniciaron su vigencia en el orden jurídico mexicano.

Se debe precisar que en lo que no sean contrarias las disposiciones que rigen a las controversias constitucionales, en consecuencia son aplicables a las acciones de inconstitucionalidad, con excepción de las siguientes:

El término para la presentación del escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del siguiente a la fecha en que la

ley o el Tratado Internacional impugnado, sean publicados en el Diario Oficial de la Federación o gaceta oficial.

Quando las acciones de inconstitucionalidad se promuevan en términos de lo dispuesto en los incisos a), b), d) y e), de la fracción II del artículo 105 Constitucional, debe ser un mínimo equivalente al 33% de los integrantes del Órgano Legislativo el que ejercite la acción correspondiente; razón por la que los promoventes deben quedar fehacientemente acreditados en cuanto a su calidad, desde el escrito inicial que formulen, además deben designar cuando menos a dos representantes comunes, para que actúen a su nombre durante el juicio, y aún después de concluido.

El trámite de estas acciones, será realizado por el Ministro que para tal efecto designe el Presidente de la Suprema Corte de Justicia en razón de turno. Una vez que el Ministro instructor reciba el escrito inicial, solicitará a las autoridades Legislativa y Ejecutiva que hubieren emitido y promulgado la norma general, o bien, a la autoridades Ejecutiva y Legislativa que celebraron y ratificaron el Tratado Internacional impugnado, que en un plazo de quince días hábiles rindan sus respectivos informes, en los que manifiesten las razones y fundamentos por los que consideren la validez de esas normas; asimismo, se dará vista al Procurador General de la República, con el objetivo de que exponga sus razones, por vía de pedimento; en aquellos casos en que no hubiere promovido la acción de inconstitucionalidad.

Al igual que acontece en las controversias constitucionales, en materia de acciones de inconstitucionalidad se prevén diversas posibilidades de suplencia e intervención, a fin de que el asunto se resuelva de un modo integral.

De esta manera, se confieren facultades al Ministro instructor, para que solicite a las partes o a terceros, todos aquellos elementos que estime necesarios para la pronta y correcta solución del asunto; mientras que a la Suprema Corte de Justicia se le faculta para corregir errores en la cita de preceptos invocados, suplir los conceptos de invalidez, y lo que resulta más relevante, para fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto de la Carta Magna, aún cuando el mismo no haya sido invocado en el escrito que originó el procedimiento.

Cabe destacar el hecho de que esta última facultad se otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente respecto de las acciones de inconstitucionalidad, no así en tratándose de controversias constitucionales; en este sentido, la diferencia estriba básicamente en que en las controversias constitucionales se resuelve un auténtico conflicto, y la resolución de un asunto mediante elementos no invocados o conocidos por las partes, rompe con el equilibrio procesal que debe existir en todo juicio; mientras que en las acciones de inconstitucionalidad tal conflicto no existe, pues sólo se busca el garantizar la supremacía de la Constitución, y por ello no es necesario mantener ese equilibrio.

Los preceptos legales que regulan las sentencias para las controversias constitucionales, son aplicables a las acciones de inconstitucionalidad; esto es, los requisitos que deben contener las sentencias, y la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia determine la fecha de inicio de los efectos de las sentencias dictadas en las acciones promovidas, en el caso de que se declararen procedentes y se determinare, por el voto de al menos ocho Ministros, la invalidación de alguna norma de carácter general o Tratado Internacional.

**APELACION POR ATRACCION DE ASUNTOS EN QUE LA FEDERACION
SEA PARTE.**

Por su parte la fracción III del artículo 105 Constitucional, establece un tipo de apelación que podríamos denominar "especial", que es una innovación contemplada en la reforma hecha a la Carta Magna en 1994; y que consiste en la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede conocer del recurso de apelación en contra de sentencias dictadas por Jueces de Distrito, en asuntos en los que la Federación sea parte, y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Sin embargo, consideramos desconcertante la introducción de este tipo de apelación, pues no se trata de una acción de carácter constitucional, aun y cuando se encuentre establecida en la fracción III del numeral 105 de la Ley Fundamental; sino

que es una facultad discrecional que puede ejercer la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos en que la Federación sea parte en la controversia o juicio, y además, siempre y cuando el Más Alto Tribunal de la República lo considere conveniente.

Además, los términos "cuando la Federación sea parte" y "que por interés y trascendencia así lo ameriten", resultan ambiguos, pues a lo largo de la historia del derecho mexicano, y hasta la actualidad no tienen una regulación adecuada, y la interpretación que se le ha dado por los tribunales federales ha sido diversa y carente de uniformidad.

Esto, sin contar los inconvenientes que tiene el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda resolver una segunda instancia; como lo es la procedencia del juicio de amparo, pues debemos recordar que éste es improcedente contra actos de la Suprema Corte de Justicia; además de la distracción que puede ocasionar el ejercicio de funciones de Tribunal Constitucional, con la mezcla de funciones de un Tribunal de Legalidad, pues el Más Alto Tribunal de la República se debe dedicar única y exclusivamente, a la resolución de controversias de carácter constitucional, sin que deba ocuparse de la solución de asuntos que deben corresponder originalmente a los tribunales federales que son garantes de la legalidad.

En este orden de ideas, creemos que es inexplicable la introducción de este tipo de apelación al multicitado numeral 105 de la Carta Magna.

Cabe señalar que los supuestos establecidos en la fracción III del artículo 105 de la Constitución, se reglamentaron en términos del Título noveno de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995.

4.- REFORMA AL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL EN 1996.

(MATERIA ELECTORAL)

En el mes de julio de 1996, los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos, Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, así como el Presidente de la República; sometieron a la consideración del Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en lo que respecta a la materia electoral.

Dicha iniciativa fue producto de la culminación de un esfuerzo, que consistió en la Reforma Política del Estado, y que se hizo con el firme propósito de llevar a cabo el perfeccionamiento y desarrollo de las instituciones políticas existentes, así como para alcanzar una mayor democracia en la vida de nuestro país.

En primer lugar, se modificó en cuanto a su integración el Poder Judicial Federal, pues con el Decreto de reformas y adiciones de fecha 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario

Oficial de la Federación al día siguiente. se incluyó en el artículo 94 de la Carta Magna como depositario del Poder Judicial de la Federación. a un Tribunal Electoral. desapareciendo con ello el Tribunal Federal Electoral. organismo que hasta antes de esa reforma. era el designado para declarar la validez de las elecciones de los Diputados y Senadores. así como para resolver las impugnaciones que se presentaran en materia electoral federal.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es. con excepción de lo dispuesto en la fracción II del ordinal 105 Constitucional. un órgano especializado y la máxima autoridad jurisdiccional en la materia: funciona con una Sala Superior integrada por siete Magistrados Electorales. y con cinco Salas Regionales. que se componen de tres Magistrados Electorales cada una: sus atribuciones están enumeradas. respectivamente. en los numerales 189 y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo. el artículo 105 de la Ley Fundamental sufrió diversas modificaciones y adiciones. debido a que antes de dicha reforma. la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tenía competencia sobre el conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad en las que se objetara la posible contradicción entre una norma de carácter general en materia electoral y la Constitución.

En la iniciativa se propusieron trascendentes reformas al sistema de justicia electoral. y se introdujeron nuevos procedimientos jurídicos para dar una mayor eficacia y

confiabilidad a los comicios que a partir de su aprobación, se llevaran a cabo en nuestro país; de manera que dichos instrumentos fueran capaces de enjuiciar y calificar que todas las leyes electorales se sujetaran invariablemente a lo dispuesto por la Constitución.

De acuerdo a la propuesta hecha, y así aprobada, la Suprema Corte de nuestro país puede ahora conocer sobre la posible contradicción entre una norma general de carácter electoral y la Constitución, al eliminarse de la fracción II del numeral 105 de la Ley Suprema, la prohibición que existía sobre este ámbito legal.

Las modificaciones al artículo 105 de la Carta Magna, se fijaron en tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, además de los sujetos precisados en el anterior precepto, estén legitimados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la contradicción de las leyes electorales a la Constitución, sea la consignada en dicho numeral; y que las leyes electorales no fueran susceptibles de modificaciones substanciales.

Además, la propuesta que se hizo en la iniciativa fue con el objetivo de consolidar un sistema de justicia electoral que incluyera el control constitucional, y fomentara el absoluto respeto al principio de legalidad; al tiempo que culminaba en el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, al incluir en su órbita de competencia la función jurisdiccional electoral, ya que hasta antes de la reforma en comento, la

Suprema Corte de Justicia de la Nación en particular, y el Poder Judicial Federal de manera general, no tenían competencia para su conocimiento, pues la resolución de cuestiones electorales era reservada exclusivamente para el desaparecido Tribunal Federal Electoral, que era la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del país.

Una vez que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 22 de agosto de 1996, las acciones de inconstitucionalidad que se ejerciten contra normas de carácter general en materia electoral, se deberían sujetar a las siguientes disposiciones:

Las acciones de inconstitucionalidad que planteen la posible contradicción entre una norma de carácter general en materia electoral y la Constitución, deberán ser iniciadas por los partidos políticos que cuenten con registro ante el Instituto Federal Electoral, a través de sus dirigencias nacionales cuando sean en contra de leyes federales o locales, éstas últimas referidas al Distrito Federal. En tratándose de leyes de carácter estatal, la acción de inconstitucionalidad respectiva se podrá ejercitar por los partidos políticos con registro estatal, por conducto de sus dirigencias.

Posteriormente, por Decreto de fecha 19 de noviembre de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 del mismo mes y año, se dieron a conocer las reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos; en la que se detalló el procedimiento a seguir en las acciones de inconstitucionalidad que se plantearan contra normas de carácter general en materia electoral.

Las reformas y adiciones consistieron primeramente, en la prohibición de aplicar la causal de improcedencia contra normas generales en materia electoral; con lo que se corroboró la facultad establecida en la Carta Magna, de otorgar competencia al Máximo Tribunal de la República, para el conocimiento y resolución de acciones de inconstitucionalidad ejercitadas en contra de leyes electorales.

También se dispuso que, en tratándose de materia electoral y para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles. Asimismo, se reconoció el carácter de parte demandante a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, quienes se sujetarán a la forma de representación que establece la Ley Reglamentaria.

En lo que respecta al plazo para aclaraciones de la demanda, y para que el Organo Legislativo que hubiere emitido la norma, y el Organo Ejecutivo que la hubiese promulgado, rindan sus respectivos informes, en términos del artículo 64 de la Ley Reglamentaria en estudio; cuando se trate de acciones ejercitadas contra leyes electorales, los plazos son de tres días hábiles para realizar aclaraciones a la demanda, y de seis días hábiles para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

Los alegatos deberán ser formulados por las partes, dentro del término de dos días hábiles una vez que se hayan recibido los informes de las autoridades Ejecutiva y Legislativa.

Por tratarse del cuestionamiento de leyes de carácter electoral, y por la trascendencia que puede tener la sentencia dictada, se otorgó la facultad al Ministro instructor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de solicitar opinión a los Magistrados Electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; con la finalidad de apoyar de manera más sólida, y con opiniones y razonamientos emitidos por funcionarios especializados en la materia, las consideraciones que proponga al Pleno de la Corte en su proyecto de resolución.

Debido a que la solución de este tipo de acciones debe ser pronta, en la Ley Reglamentaria se dispuso que el proyecto de resolución correspondiente, se deberá someter al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que se haya agotado el procedimiento, y el fallo se dictará en un plazo máximo de cinco días hábiles, a partir de que el Ministro instructor haya presentado su proyecto.

El término para la interposición del recurso de reclamación, que prevé el numeral 51 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral es de tres días hábiles, y en el mismo término se resolverá por el Pleno del Más Alto Tribunal de la República.

Finalmente, un aspecto muy relevante de esta reforma es el hecho que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del ordinal 71 de la Ley Reglamentaria en comento, las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la impugnación de leyes electorales, por considerar que contravienen disposiciones de la Constitución, y en las que se determine su invalidez, tal declaratoria solamente podrá apoyarse en la violación de los preceptos señalados en el escrito inicial; y no como ocurre en las acciones ejercitadas en contra de otras normas de carácter general, en las que se faculta a la Suprema Corte de nuestro país, para fundar la declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto de la Ley Fundamental, sin perjuicio de que haya sido o no invocado en el escrito que originó la acción que se esté resolviendo.

Cabe aclarar que, de acuerdo al segundo párrafo, del artículo segundo transitorio del Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, el plazo para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad en contra de legislaciones electorales federales y locales, que se expidan antes del 1° de abril de 1997, será de quince días naturales, y serán resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin sujetarse al procedimiento o plazos señalados en los numerales 64 al 70 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en

un plazo no mayor de quince días hábiles, a partir de la presentación del escrito inicial respectivo.

CAPITULO III

**ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD.**

CAPITULO III.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

1.- DEFINICION Y CRITICA A LA TERMINOLOGIA.

Antes de definir las acciones de inconstitucionalidad, analizaremos los conceptos de "acción" y de "inconstitucionalidad".

De manera general, la acción constituye la negación de la *vindicta privata*. Eliminada ésta como consecuencia de la evolución de los pueblos en su cultura y en su civilización, y una vez que el Estado tomó, en forma exclusiva, la función de impartir justicia, el gobernado adquirió la facultad de ocurrir a la autoridad correspondiente para que ésta obligue al incumplido o al delincuente, respectivamente, a que cumpla con la obligación relativa, o a que repare el daño causado, y aún a purgar una pena. La acción es una consecuencia del derecho de petición, cuyo objeto es provocar la actuación de los órganos jurisdiccionales, con el propósito de lograr la declaración o el reconocimiento de un derecho.

La acción, por consiguiente, es un derecho, subjetivo público. Es un derecho, porque tiene como correlativo la obligación del órgano estatal al cual se dirige, de resolver afirmativa o negativamente sobre la pretensión del gobernado. Es subjetivo, porque constituye una facultad conferida al gobernado por el derecho positivo, para solicitar la prestación

del servicio jurisdiccional. Y es un derecho subjetivo público. porque significa una facultad del gobernado frente al Estado como entidad de derecho público. y porque el objetivo que se persigue (la obtención de la actividad jurisdiccional) es de carácter público.

Por otra parte, el término "inconstitucional", que aunque tiene diversos enfoques o sentidos, ya que puede significar dentro de la Constitución que contra la misma, atendiendo al prefijo "in" que genera tal interpretación en uno u otro efecto; en el presente trabajo se utiliza con el significado de lo que es contrario a la Carta Magna, pues así es manejado por la mayoría de los doctrinarios, aunque no deja de reconocerse que el vocablo adecuado sería el de "anticonstitucional", pues éste no deja lugar a dudas debido a que denota lo que es contrario a la Constitución. Así las cosas, cuando en el desarrollo de este trabajo se menciona el término "inconstitucional", se refiere a la disposición legal que es contraria a la Constitución: esto es, alguna Ley de carácter Federal, Estatal o del Distrito Federal, o un Tratado Internacional que no observan las disposiciones que establece la Ley Fundamental, lo cual constituye una grave transgresión al orden constitucional de nuestro país.

Ahora bien, ni la Carta Magna ni la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proporcionan un concepto de las acciones de inconstitucionalidad: sin embargo, de acuerdo con lo que dispone el numeral 105 de la Ley

Fundamental. podemos dar una definición. misma que se propone a continuación:

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. por órganos legislativos minoritarios equivalentes al 33% de sus miembros. por el Procurador General de la República. o bien. por los partidos políticos con registro. por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales. en los cuales se reclama la posible contradicción entre una norma de carácter general o un Tratado Internacional por una parte. y la Constitución por la otra. exigiéndose en el juicio la invalidación de la ley o Tratado Internacional impugnados. con la finalidad de hacer prevalecer los mandatos constitucionales.

En este orden de ideas y tomando en cuenta el concepto transcrito. consideramos que el término "acción de inconstitucionalidad" no está bien empleado en la Carta Magna ni en la Ley Reglamentaria. pues la acción en términos generales. es un derecho subjetivo público conferido por la Ley a los particulares. esto es. los gobernados de manera individual pueden acudir ante el órgano Estatal establecido para ello. a solicitar la actividad jurisdiccional: y en las

acciones de inconstitucionalidad los particulares agraviados o posibles lesionados por una norma jurídica contraria a la Constitución, no están en la posibilidad de ejercitar tales acciones, pues únicamente están legitimados para iniciarlas, minorías calificadas equivalentes al 33% de los integrantes de determinados Organos Legislativos, el Procurador General de la República, que es el único sujeto que individualmente puede promoverlas; o bien, las dirigencias nacionales de los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, y las dirigencias estatales de los partidos políticos con registro ante el Estado que se los otorgó, en la inteligencia que solamente pueden reclamar la inconstitucionalidad de leyes de carácter electoral; esto de conformidad con lo establecido en la fracción II, del numeral 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aun y cuando no estamos de acuerdo con la terminología "acción de inconstitucionalidad", tampoco apoyaríamos el nombre de recurso de constitucionalidad, como se conoce este medio de impugnación en el sistema jurídico Austríaco; pues la palabra "recurso", como su propia denominación lo indica, es volver a dar curso a un conflicto, un volver, un plan revisor sobre lo andado, de manera que ante la autoridad que deba resolverlo, concurren las mismas partes que contendieron ante el inferior jerárquico, a pedirle que reanalice la cuestión controvertida, y que decida si la resolución dictada por éste se ajusta o no a la ley correspondiente, y en su caso, a solicitarle que

modifique o revoque la determinación con la que no están conformes.

En estas circunstancias, las denominadas "acciones de inconstitucionalidad", tampoco podrían adoptar la terminología recurso de constitucionalidad o recurso de inconstitucionalidad, pues ante nadie se ventila, previamente, juicio alguno para que posteriormente las mismas partes que litigaron en una primera instancia, le puedan plantear al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que revise la determinación del inferior jerárquico con la finalidad de modificar, revocar o en su defecto confirmar tal resolución, pues las acciones de inconstitucionalidad se ejercitan en única instancia ante el Más Alto Tribunal del País, quien deberá resolver de manera inatacable sobre las cuestiones de constitucionalidad sometidas a su consideración, lo que no ocurre en ningún recurso contemplado por la legislación mexicana.

2.- DIFERENCIA CON EL JUICIO CONSTITUCIONAL.

Las distinciones fundamentales entre la acción de inconstitucionalidad y el juicio constitucional son muchas, pues cada uno de estos procedimientos presenta características muy peculiares.

Primeramente, una diferencia básica es, que el juicio de amparo se promueve siempre a instancia de parte agraviada, esto

es. el gobernado que resienta en su esfera jurídica un agravio o violación por parte de algún acto concreto de autoridad (ley heteroaplicativa), o bien por la simple entrada en vigor de una norma de carácter general (ley autoaplicativa). puede acudir ante el órgano de control constitucional designado para ello (Juez de Distrito, Tribunal Colegiado o Unitario de Circuito, según se trate), a solicitar el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión; con el objeto de que la autoridad responsable deje sin efectos el acto que vulneró sus garantías individuales, restituyendo las cosas al estado que guardaban hasta antes de la transgresión, y dejándolo en el pleno goce del derecho individual violado; o bien, en el caso de la impugnación de una ley antes del primer acto de aplicación, se busca el sustraer de su influjo al quejoso, hacer que a éste no le sea aplicada; en este supuesto la sentencia que concede la protección constitucional, únicamente tiene efectos respecto del gobernado que promovió el juicio de garantías, tomando en cuenta el principio de relatividad de la sentencia, pues solamente a él no lo obliga la ley, ya que por el contrario, los demás miembros de la colectividad que no promovieron juicio de amparo en contra de dicho acto o ley, sí están obligados a su cumplimiento.

En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, éstas solamente las puede promover un determinado porcentaje de miembros de los Organos Legislativos facultados para ello, el Procurador General de la República, quien es el único sujeto que individualmente está legitimado para iniciarlas, pues su

ejercicio no está al alcance de los particulares; o bien las dirigencias, nacionales o estatales, de los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, o ante el Estado que se los otorgó, debiendo precisarse que los partidos políticos únicamente pueden impugnar leyes electorales: lo que constituye una circunstancia básica para distinguir las acciones de inconstitucionalidad del juicio de garantías. Además, para la promoción de las acciones en estudio, no es necesario que exista agravio alguno en la esfera jurídica de los integrantes de las minorías legislativas, de los miembros de las dirigencias de los partidos políticos con registro, o del Procurador General de la República, pues el objetivo principal de su ejercicio es la preservación de la Supremacía de la Constitución y el respeto del orden constitucional.

Otra diferencia fundamental es el hecho de que en el juicio de garantías, la sentencia que concede el amparo y protección de la Justicia Federal tiene efectos relativos; esto es, la inaplicación de una ley, o la anulación de algún acto concreto de autoridad, tiene efectos única y exclusivamente respecto del quejoso que obtuvo la sentencia favorable, sin hacerse extensiva a los demás miembros de la colectividad.

En cambio, las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad que se declaren procedentes y, lo que constituye un requisito indispensable, que sean aprobadas por el voto de cuando menos ocho Ministros del Máximo Tribunal de la República, tendrán efectos *erga omnes*, es decir, absolutos: razón por la que si una ley o un Tratado Internacional son

declarados inválidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya no tendrán vigencia desde la fecha en que así lo determine ese Alto Tribunal, y no se podrán aplicar posteriormente a ningún miembro de la sociedad.

Una diferencia más es que, en el juicio de amparo existe el recurso de revisión, a través del cual un órgano jurisdiccional jerárquicamente superior examina la sentencia emitida por el inferior, con el propósito de analizar si la misma se encuentra apegada a los extremos que la Constitución, como ordenamiento jurídico superior establece y, en su caso, la modifica, revoca, o bien, la confirma. En las acciones de inconstitucionalidad no existe algún recurso que tenga por objeto la revisión de las decisiones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, razón por la que sus resoluciones son definitivas.

Otra distinción estriba en el hecho de que el plazo para la promoción del juicio de amparo es, generalmente, de quince días hábiles, aunque existen excepciones a esta regla; y el término para el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del siguiente al de la publicación de la norma de carácter general o Tratado Internacional, en el diario o gaceta oficial correspondiente.

Por otra parte, en el juicio de amparo existe la figura de la suspensión, trátase de la provisional, la definitiva o la de oficio del acto o actos reclamados, la cual es concedida por el juzgador bajo distintos supuestos y condiciones; en cambio, en

las acciones de inconstitucionalidad no existe dicha figura. pues la suspensión de la norma general o Tratado Internacional cuestionados traería como consecuencia una inseguridad jurídica. al no existir alguna disposición legal que regulara determinadas situaciones. lo que se traduciría en perjuicio del orden público.

Finalmente, otra diferencia básica es la referente a las partes. de acuerdo a lo previsto en el artículo 5 de la Ley de Amparo. en el juicio de garantías tienen el carácter de partes: el agraviado o agraviados. la autoridad o autoridades responsables. el tercero perjudicado y el Ministerio Público de la Federación; en cambio. en las acciones de inconstitucionalidad son partes. la autoridad demandante o parte actora. esto es. el 33% de los integrantes de los Organos Legislativos que están facultados para su ejercicio. las dirigencias nacionales o estatales de los partidos políticos con registro. o el Procurador General de la República; las autoridades Legislativa y Ejecutiva que emitieron y promulgaron las normas generales cuya invalidez se reclama. y pueden tener ese carácter. las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. las Cámaras de Diputados de las Entidades Federativas. la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. el Presidente de la República. los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Distrito Federal.

Finalmente. el numeral 66 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución. establece que si el Procurador General de la República no ejercitó la acción de

inconstitucionalidad. el Ministro instructor le dará vista para el efecto de que formule el pedimento correspondiente: circunstancia que se traduce en que dicho funcionario siempre tiene el carácter de parte en este tipo de acciones. tal y como acontece en el juicio de amparo con el Ministerio Público de la Federación. Además, en las acciones en estudio no existe la figura del tercero perjudicado.

3.- FUENTES DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD.

La fuente de las acciones de inconstitucionalidad es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ya que tienen su origen y se establecen las bases fundamentales para su ejercicio en su artículo 105. El citado precepto establece:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

b) La Federación y un Municipio;

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

d) Un Estado y Otro;

e) Un Estado y el Distrito Federal;

f) El Distrito Federal y un Municipio;

g) Dos Municipios de diversos Estados;

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

i) Un Estado y Uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

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

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

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

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

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

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

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

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea; y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

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

Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso

electoral en que vayan aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

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

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

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

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

De ahí se desprende que la acción de inconstitucionalidad se puede iniciar cuando los sujetos legitimados para ejercitarlas, consideran que una norma de carácter general o un Tratado Internacional, contravienen disposiciones contenidas en la Ley Fundamental, con lo que se busca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza el control abstracto de la regularidad de las normas generales, lo que trae como finalidad última que se respete el carácter supremo de la Constitución.

Además, el precitado artículo describe las normas generales impugnables por cada uno de los sujetos legitimados para ello, estableciendo que las resoluciones del Más Alto Tribunal de la República, sólo podrán declarar la invalidez de las leyes impugnadas cuando fueren aprobadas por el voto de cuando menos ocho Ministros.

En consecuencia, las acciones en comento son una instancia constitucional, de tipo procesal, ejercitables por sujetos especiales, que elevan al órgano máximo de control constitucional -Suprema Corte de Justicia de la Nación-, el cuestionamiento de una norma de carácter general, sea Federal, Estatal o del Distrito Federal, o bien un Tratado Internacional; por considerar que de acuerdo al contenido de sus preceptos, pueden vulnerar disposiciones de la Carta Magna, con el fin de lograr la pureza y supremacía constitucional.

4.- GENERALIDADES.

a) COMPETENCIA.

El conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad, está reservado única y exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en vía uninstitucional, pues así lo establecen los numerales 104, fracción IV, y 105 de la Carta Magna; el ordinal 1º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Ley Fundamental, que dispone: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos

Civiles." y lo corrobora la fracción I. del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En lo que corresponde a la Ley supletoria, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad siguen la modalidad del juicio de amparo; pues a falta de disposición expresa en el procedimiento básico de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, la ley de aplicación supletoria es el Código Federal de Procedimientos Civiles.

b) PARTES

La fracción II del numeral 105 de la Ley Fundamental señala, en sus diversos incisos, las partes que pueden promover las acciones de inconstitucionalidad. Tienen el carácter de actores en dichas acciones:

El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuando impugnen leyes Federales o del Distrito Federal expedidas por el propio Congreso de la Unión.

El equivalente al 33% de los miembros del Senado de la República, cuando ejerciten la respectiva acción de inconstitucionalidad contra leyes Federales o del Distrito Federal, emitidas por el Congreso de la Unión, o en contra de Tratados Internacionales celebrados por el Presidente de la República, y ratificados por ese Cuerpo Legislativo.

El Procurador General de la República puede iniciar la acción de inconstitucionalidad, al someter a la consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la inconstitucionalidad de leyes de carácter Federal, Estatal y del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales celebrados por el titular del Poder Ejecutivo Federal y que hayan sido ratificados por el Senado de la República.

El equivalente al 33% de los integrantes de las Cámaras de Diputados Estatales, cuando impugnen normas generales expedidas por el propio Organó Legislativo.

El equivalente al 33% de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuando ejerciten una acción de inconstitucionalidad contra leyes emitidas por la propia Asamblea.

Los partidos políticos únicamente pueden reclamar la inconstitucionalidad de leyes de carácter electoral, pues la impugnación de otro tipo de normas generales les está prohibida; así las cosas, están legitimados para promover las acciones de inconstitucionalidad de la siguiente manera: Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, cuando ejerciten la acción de inconstitucionalidad respectiva en contra de leyes electorales Federales o Locales (del Distrito Federal); y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, cuando impugnen exclusivamente leyes electorales expedidas por el Organó Legislativo del Estado que les otorgó el registro.

Ahora bien, en el desarrollo de este trabajo se habla de manera constante de legitimación, por tanto debemos precisar qué se entiende por ese término jurídico: la legitimación procesal es una institución que consiste en la facultad que tiene una persona para intervenir en juicio, para ejercitar una acción o en su caso, presentar excepciones y defensas, y la doctrina la divide para su estudio en *legitimatío ad causam* y *legitimatío ad processum*; la *legitimatío ad causam* es la identidad de la persona del actor con la persona a cuyo favor está la ley (legitimación activa), y la identidad de la persona del demandado con la persona contra quien se dirige la voluntad de la ley (legitimación pasiva).

La *legitimatío ad processum* es un presupuesto procesal, y se identifica con la capacidad para realizar actos jurídicos de carácter procesal en un juicio determinado.

En este orden de ideas, la legitimación activa y pasiva se encuentran dentro de la *legitimatío ad causam*, y se traducen en la capacidad o aptitud que tienen los sujetos para ser actores o demandados, respectivamente, en un juicio. En las acciones de inconstitucionalidad poseen legitimación activa, el 33% de los Organos Legislativos, los sujetos o Instituciones que están facultados para ejercitarlas en contra de una ley o un Tratado Internacional. Y legitimación pasiva, aquellos Organos Legislativo y Ejecutivo que son demandados en la promoción de estas acciones, con motivo de la expedición y promulgación de una ley, o de la celebración y ratificación de un Tratado Internacional.

Como parte demandada se presentan los Organos Legislativo y Ejecutivo que hubieren emitido y promulgado, respectivamente, la norma general, o bien los Organos Ejecutivo y Legislativo, que celebraron y ratificaron el Tratado Internacional que sea objeto de la acción ejercitada; esto es, pueden tener ese carácter de acuerdo a lo establecido en los supuestos de la fracción II del artículo 105 de la Carta Magna, las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, el Presidente de la República, las Cámaras de Diputados Estatales, los Gobernadores de las Entidades Federativas, la Asamblea de Representantes y el Jefe del Distrito Federal.

Finalmente, el Procurador General de la República es parte en las acciones de inconstitucionalidad al poseer legitimación activa para iniciarlas en contra de leyes de carácter Federal, Estatal, del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales celebrados por Presidente de la República, y ratificados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; pues así lo dispone el inciso c), de la fracción II del ordinal 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Procurador General de la República desempeña aquí un papel trascendental, debido a que tiene legitimación para promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de todos los ordenamientos legales que describe la fracción II del artículo 105 Constitucional en estudio, lo que pone de manifiesto que la intención de la reforma hecha a la Ley Fundamental en diciembre de 1994, fue que dicho funcionario se

desempeñara como vigilante del cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Carta Magna. como uno de los responsables de hacerla guardar. pues a partir de 1995 dejó de ser el Consejero Jurídico del Gobierno. función que pasó a una dependencia del Poder Ejecutivo Federal. cuyas atribuciones están enumeradas en los artículos 4. 43 y 43 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y se le otorgó el carácter de representante de los intereses de la Nación. al darle intervención en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad.

Además. para el caso de que la acción de inconstitucionalidad no sea promovida por el Procurador General de la República. el artículo 66 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución. dispone que el Ministro instructor dará vista a dicho funcionario con el escrito inicial. y con los informes que rindan las autoridades Legislativa y Ejecutiva que hubieren expedido y promulgado. respectivamente. las normas generales cuya inconstitucionalidad se reclame. para que formule el pedimento correspondiente. en el que solicite se declare el sobreseimiento de la acción. la validez o bien. la invalidez de la ley o del Tratado Internacional impugnados.

En este orden de ideas. se aprecia que el Procurador General de la República siempre tiene el carácter de parte en este tipo de acciones. por así disponerlo la Ley Reglamentaria que se analiza.

c) PLAZOS.

El plazo para el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad se establece en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 105 de la Carta Magna, y específicamente en el primer párrafo del numeral 60 de su Ley Reglamentaria, pues ahí se menciona que dichas acciones se pueden ejercitar dentro de los treinta días naturales, contados a partir del siguiente a la fecha en que se publiquen en el correspondiente medio oficial, la norma general o el Tratado Internacional impugnados; además se precisa que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Sin embargo, el párrafo segundo del mismo ordinal dispone que en tratándose de impugnación de leyes electorales, y para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

Debe destacarse que el término para la promoción de la acción de inconstitucionalidad respectiva se debe contar en días naturales, a partir del siguiente al en que la ley o Tratado Internacional impugnados hayan sido publicados en el diario o gaceta oficial correspondiente, y no a partir de que inicien su vigencia, pues si se atiende a tal circunstancia su ejercicio puede ser extemporáneo; con la salvedad apuntada y que se refiere únicamente a las normas generales de carácter electoral.

4) NOTIFICACIONES.

Los numerales 4. 5 y 6 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen lo concerniente a las notificaciones. El primero de ellos establece cinco formas de notificar:

La primera se refiere a la publicación por medio de lista, la cual debe fijarse en un lugar adecuado del Más Alto Tribunal del país. La segunda forma de notificación es mediante oficio entregado en el domicilio de las partes; esta forma de notificación parecería más adecuada para la parte demandada, es decir, para los Organos Legislativo y Ejecutivo que hubieren emitido y promulgado, respectivamente, la norma general que se impugne, de manera semejante a como se notifica a las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de tercero perjudicado en el juicio de amparo. O bien, para el caso en que los promoventes de la acción hayan señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, ahí se enviará el oficio que contenga la transcripción del auto o resolución que deba notificarse.

La tercera forma de notificación es por medio del actuario; cuando las notificaciones se hagan por su conducto, la Ley Reglamentaria en estudio dispone que debe hacerse constar el nombre de la persona con la que se entienda la diligencia, y si se niega a firmar el acta o a recibir el

oficio respectivo. la notificación se tendrá como legalmente hecha.

Consideramos que la disposición anterior, es decir, cuando la notificación se realice por conducto del actuario, y la persona con la que se entienda la diligencia se niega a firmar el acta o a recibir el oficio respectivo, se refiere al caso de que sea el 33% de los integrantes de un Organó Legislativo el que promueva la acción de inconstitucionalidad, y que haya designado a uno o varios representantes comunes para oír y recibir notificaciones en un determinado domicilio. Pues es nuestra opinión, en éste tipo de acciones no se contemplan las notificaciones personales, en virtud de que las partes que intervienen siempre son autoridades, ya sean Legislativas, Ejecutivas, minorías de Organos Legislativos, el Procurador General de la República, o bien, los Partidos Politicos, que son entidades de interés público; y las notificaciones personales siempre se realizan a los particulares, además, como se ha dicho en el desarrollo del presente trabajo, los particulares no están facultados para la promoción de las acciones de inconstitucionalidad.

La cuarta manera de notificar es mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo, y está destinada para las partes que residan fuera del Distrito Federal, sede de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y único órgano jurisdiccional competente para resolver las acciones de inconstitucionalidad.

La última forma de notificación es por vía telegráfica, en casos urgentes. No se precisa cuando se deba utilizar, sin embargo, es obvio que se deja al criterio del Presidente del Más Alto Tribunal de la República, o del Ministro instructor el determinar esa urgencia, pues nada manifiesta al respecto la Ley Reglamentaria en estudio.

Cuando se notifique en carácter de parte al Presidente de la República, se debe hacer por conducto del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, pues debemos recordar que es su legítimo representante, ya que así lo ordena la fracción X, del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cabe mencionar que la Ley Reglamentaria del numeral 105 de la Ley Fundamental, dispone que las notificaciones que no fueren hechas de acuerdo a lo que ella establece serán nulas, y así lo pueden reclamar las partes por medio del incidente de nulidad de notificaciones, que es de previo y especial pronunciamiento; en la inteligencia de que si el incidente se declara fundado, al responsable de hacer la notificación se le impondrá una multa de uno a diez días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de realizar la conducta sancionada, y en caso de reincidencia, será destituido de su cargo.

De acuerdo a lo previsto en el primer párrafo del artículo 6 de la Ley Reglamentaria en estudio, las notificaciones surtirán sus efectos legales a partir del día siguiente al en que hubieren quedado legalmente hechas. Lo anterior se entiende como disposición común para todas las partes, sin distinción

alguna, pues debemos recordar que en el juicio de garantías, las notificaciones hechas a las autoridades responsables surten sus efectos legales desde el momento en que reciben el oficio de notificación.

5.- EL PROCEDIMIENTO.

El procedimiento de acción de inconstitucionalidad se inicia cuando la parte actora presenta el escrito de demanda ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual debe hacer dentro de los treinta días naturales, contados a partir del siguiente al de la publicación de la ley o del Tratado Internacional que impugne.

Ahora bien, la demanda por la que se promueva una acción de inconstitucionalidad debe contener ciertos requisitos, y éstos se han establecido en el ordinal 61 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, mismos que se enumeran brevemente: Primeramente deben constar los nombres y firmas de los promoventes, que es un requisito indispensable para el caso de que sea una minoría legislativa equivalente al 33% de sus miembros la que inicie la acción de inconstitucionalidad; esto es con la finalidad de acreditar que efectivamente se trata, cuando menos, de ese porcentaje.

Si el que ejercita la acción es el Procurador General de la República, basta que manifieste su nombre y carácter:

asimismo debe señalarse domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones, y en su caso, designar a uno o varios representantes comunes.

Se debe precisar la norma de carácter general o el Tratado Internacional cuya invalidez se reclame: los Organos Legislativo y Ejecutivo que la emitieron y promulgaron, o en su caso, los Organos Ejecutivo y Legislativo que celebraron y ratificaron el Tratado que se impugne, así como el medio oficial en que se publicó.

Asimismo se establece como requisito, que se señalen los preceptos constitucionales que se estimen violados; y finalmente, los conceptos de invalidez, que son los razonamientos y fundamentos jurídicos que se exponen para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie en un determinado sentido: desde el punto de vista comparativo, los conceptos de invalidez son el equivalente a los conceptos de violación que se hacen valer en el juicio de garantías, pues contienen las consideraciones jurídicas que pretenden demostrar que los preceptos constitucionales citados resultan vulnerados por la ley o el Tratado Internacional que se reclama de inconstitucional.

Una vez recibido el escrito inicial, el Presidente del Máximo Tribunal de la República designará a un Ministro instructor, quien deberá examinar la demanda, y si encontrare algún motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

En caso de que no haya motivo manifiesto e indudable de improcedencia, el artículo 64 de la Ley Reglamentaria en comento, establece que el Ministro instructor dará vista a los Organos Legislativo y Ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general, o que celebraron y ratificaron el Tratado Internacional, para que dentro de quince días hábiles rindan un informe que contenga las razones y fundamentos que sostengan la validez de la ley o del Tratado Internacional impugnados, o bien, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Existe una disposición distinta en tratándose del ejercicio de una acción de inconstitucionalidad promovida contra leyes electorales, pues el término para que las autoridades Legislativa y Ejecutiva que hubieren emitido y promulgado la norma general, rindan el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a demostrar la constitucionalidad de la ley impugnada, es de seis días hábiles.

a) SUSPENSION.

La Ley Reglamentaria en estudio en su artículo 64 categóricamente establece, y con toda lógica jurídica, que la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada; en nuestra opinión ello es así, porque la materia de la acción planteada es de orden

público, y no existen intereses particulares protegidos por garantías constitucionales que contravengan al interés social.

Consideramos acertada esta disposición, pues la suspensión de una norma general traería como consecuencia inseguridad jurídica, debido a que no habría ordenamiento legal alguno que regulara situaciones o circunstancias que el legislador consideró necesario que estuvieran bajo el régimen de la ley.

b) ACUMULACION Y CONEXIDAD.

En el numeral 69 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Magna, se establece que, de oficio o a petición de alguna de las partes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá decretar la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad, siempre y cuando concorra el requisito de que en ambas acciones se impugne la misma norma.

Ya se ha señalado con antelación, que el equivalente al 33% de los integrantes de un Organó Legislativo facultado para ello, puede ejercitar las acciones de inconstitucionalidad, las dirigencias nacionales o estatales de los partidos políticos con registro, o bien, el Procurador General de la República; ahora bien, cabe destacar que el Senado de la República está legitimado para promover una acción de inconstitucionalidad contra leyes federales o bien, contra Tratados Internacionales, esto es, puede controvertir dos tipos de normas generales

distintas; y por otra parte también concurre el Procurador General de la República, ya que él puede iniciar la respectiva acción contra todos los ordenamientos legales que les está permitido a las minorías de legisladores, o a las dirigencias de los partidos políticos con registro.

Así las cosas, se entiende que la acumulación en las acciones de inconstitucionalidad solamente puede ocurrir, cuando las ejerciten el Procurador General de la República y un grupo minoritario equivalente al 33% de los miembros de un Órgano Legislativo, o las dirigencias de los partidos políticos con registro, en contra de la misma norma general. Pues de otra manera no podría haber más de una acción de inconstitucionalidad en la que se impugne la misma norma general o Tratado Internacional.

El último párrafo del ordinal 69 de la Ley Reglamentaria que se analiza, dispone que cuando exista conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, se debe observar lo que establecen los artículos 37 y 38 del mismo ordenamiento legal. El primero de estos numerales enuncia que el Más Alto Tribunal del País, mediante acuerdos generales y a solicitud de alguno de sus integrantes, puede aplazar la resolución de uno o varios juicios de garantías, hasta en tanto se resuelva una controversia constitucional, y ahora una acción de inconstitucionalidad; siempre y cuando en dos, o en los tres procedimientos se impugnen las mismas normas generales, por razones de constitucionalidad.

Asimismo, el diverso artículo 38 dispone que no procederá la acumulación de controversias constitucionales, pero cuando exista conexidad entre dos o más de ellas, podrá acordarse cuando su estado procesal así lo permita, que se resuelvan en la misma sesión, lo cual resulta favorable debido a que si son idénticas las normas generales impugnadas en uno y en otro procedimiento, y no se programa adecuadamente su resolución, esto podría dar lugar a sentencias contradictorias o incongruentes.

Ahora bien, al respecto debe precisarse que los artículos 37 y 69 de la Ley Reglamentaria en estudio, en lo que se refieren a la conexidad, de su interpretación se desprende que si en las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y juicios de amparo se impugnaron las mismas normas, el aplazamiento de la resolución de éstos últimos, debe ser en razón de que si en la sentencia que se dicte en la controversia constitucional o en la acción de inconstitucionalidad, se llegare a declarar la invalidez con efectos generales, y en consecuencia la ineficacia de la norma general impugnada, los juicios de garantías en los que se hubiese impugnado la misma norma general, por razones de inconstitucionalidad, se dictaría el sobreseimiento debido a la inexistencia del acto reclamado.

c) ALEGATOS Y PRUEBAS.

El numeral 67 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Ley Fundamental, dispone que una vez presentados los informes de los Organos Legislativo y Ejecutivo, o habiendo transcurrido el plazo para ello, el Ministro instructor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pondrá los autos a la vista de las partes para que dentro de cinco días hábiles formulen sus alegatos.

En el caso de las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra leyes electorales, una vez que se hayan recibido los informes de las autoridades Ejecutiva y Legislativa, los alegatos deberán formularse en un término de dos días hábiles, a partir de que el Ministro instructor ponga los autos a la vista de las partes.

El artículo 31 del ordenamiento legal en comento, establece que las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho.

Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia que para tal efecto se señale, con excepción de la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia.

Las pruebas pericial, testimonial y de inspección ocular deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la celebración de la audiencia, sin contar ésta ni la de

ofrecimiento, acompañando los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia.

Cuando se ofrezca la prueba pericial, el Ministro instructor designará al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la diligencia. Cada una de las partes podrá designar también un perito para que se asocie al nombrado por el Ministro instructor, o para que rinda su dictamen por separado. El perito nombrado por el Ministro instructor deberá excusarse de conocer del asunto, cuando en él ocurra alguno de los impedimentos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Consideramos que en las acciones de inconstitucionalidad no se requieren probanzas, pues la norma general o el Tratado Internacional que se impugna, se expidieron y dieron a conocer en documentos públicos que tienen valor probatorio pleno como son los Decretos, que resultan suficientes y eficaces para demostrar su existencia.

Sin embargo, también el párrafo primero del numeral 68 de la Ley Reglamentaria en comento, deja abierta la posibilidad de que el Ministro instructor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, necesite elementos indispensables para elaborar un buen proyecto de sentencia, ya que dispone que hasta antes de dictarse la resolución definitiva podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio sean necesarios para la mejor solución del asunto.

En el caso de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas contra leyes electorales, el Ministro instructor del Más Alto Tribunal de la República, podrá solicitar opinión a los Magistrados Electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para consolidar y apoyar su proyecto de resolución con razonamientos emitidos por funcionarios especializados en la materia.

Por su parte, el tercer párrafo del ordinal 68 de la referida Ley Reglamentaria dispone que una vez que se haya agotado el procedimiento, el Ministro instructor deberá proponer al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia elaborado para la resolución definitiva del asunto.

En tratándose de materia electoral, el proyecto de resolución correspondiente será sometido a Pleno del Máximo Tribunal del país, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que se haya agotado el procedimiento, debiendo dictarse el fallo a más tardar en un plazo de cinco días hábiles, contados a partir de que el Ministro instructor haya presentado su proyecto.

4) IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

El numeral 65 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Ministro instructor

podrá aplicar las causales de improcedencia previstas en el ordinal 19 del mismo ordenamiento legal; asimismo podrá aplicar las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del numeral 20 de la citada Ley Reglamentaria; y los casos de improcedencia de las fracciones III y IV del artículo 19, cuando los supuestos que contemplan se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

El ordinal 19 de la Ley Reglamentaria en estudio establece las causales de improcedencia, las que son aplicables tanto a las controversias constitucionales, como a las acciones de inconstitucionalidad, mismas que deberán examinarse de oficio, y son las siguientes:

I.- Contra las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es una improcedencia también prevista en la Ley de Amparo, pero aquí resulta imposible de actualizarse, pues al respecto debe apuntarse que el Más Alto Tribunal de la República no está facultado para promover controversias constitucionales ni acciones de inconstitucionalidad; por ello resulta inaplicable esta causal de improcedencia.

II.- Contra normas generales o actos en materia electoral. La aplicación de esta causal de improcedencia quedó prohibida en las acciones de inconstitucionalidad, en virtud de las reformas hechas a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a su Ley Reglamentaria, que fueron por Decretos de fechas 21 de agosto de 1996, publicada en el Diario Oficial de la Federación

al día siguiente, y 19 de noviembre de 1996, publicada en el citado Diario de difusión Oficial el 22 del mismo mes y año, respectivamente.

III.- **Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez.** Esta causal de improcedencia también se encuentra establecida en la Ley de Amparo, y previene la litispendencia; si no se produce la identidad de partes, normas generales o actos impugnados, y conceptos de invalidez, estaremos en presencia de una acción de inconstitucionalidad o de una controversia constitucional perfectamente procedente, y quizás se podría plantear la acumulación de las acciones de inconstitucionalidad, pues como ya se asentó anteriormente no procede la acumulación de controversias constitucionales.

Aquí cabe mencionar que es muy difícil que en la realidad se pueda actualizar esta causal de improcedencia, pues son muy pocos los procedimientos de esta naturaleza que se han promovido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

fracción plantea la improcedencia contra la cosa juzgada, y pensamos que también es muy difícil que se pueda actualizar.

V.- Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia. Es una causal de improcedencia que contempla la Ley de Amparo por cesación de efectos del acto reclamado: en el caso de las acciones en estudio, la derogación de los artículos que se consideran inconstitucionales de la Ley o del Tratado Internacional, o bien su abrogación, traería como consecuencia la actualización de ésta hipótesis de improcedencia.

VI.- Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto. Aquí se establece el principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, y que en él también constituye una causa de improcedencia: para las acciones de inconstitucionalidad no tiene aplicación, pues como ha quedado establecido anteriormente, estas acciones se promueven en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la sentencia dictada no admite recurso alguno.

VII.- Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21. Es natural y lógica la previsión de extemporaneidad, pues los términos para la interposición de la demanda están debidamente estipulados en la Constitución y en la Ley Reglamentaria que se analiza: ésta causal de improcedencia también se encuentra establecida en la Ley de Amparo.

VIII.- En los demás casos en que la improcedencia resultare de alguna disposición de la ley. Esta fracción describe una forma de no limitar las causales de improcedencia, tal y como lo hace al respecto al Ley de Amparo.

Por su parte, el numeral 20 de la citada Ley Reglamentaria señala los casos en que procede el sobreseimiento:

I.- Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales. La misma fracción establece que no procede el sobreseimiento por desistimiento de la parte actora en tratándose de la impugnación de normas generales, caso en que se encuentran las acciones de inconstitucionalidad, y por esa razón ésta causal de sobreseimiento es inaplicable en ellas.

II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo 19. Esta causa de sobreseimiento es igual a la prevista en la Ley de Amparo, pues la improcedencia comprobada hace inútil la prosecución del procedimiento, y obliga a sobreseer la acción de inconstitucionalidad o la controversia constitucional promovida.

III.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de este último. Es imposible pensar la aplicación de esta causal de sobreseimiento a las acciones de inconstitucionalidad, pues si no hay una norma general o un Tratado Internacional de los

que se busque su invalidación, no hay posibilidad de su promoción.

IV.- Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales. También es una casual de sobreseimiento imposible de aplicar a las acciones de inconstitucionalidad, pues en la misma fracción se establece que no opera respecto de normas generales.

4) INCIDENTES

El artículo 12 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del numeral 105 de la Constitución Federal, establece como incidentes de previo y especial pronunciamiento, el de nulidad de notificaciones, reposición de autos y el de falsedad de documentos; cualquier otro incidente que surja en el procedimiento se deberá resolver en la sentencia definitiva.

Ninguno de los incidentes antes mencionados tiene una regulación específica en la Ley Reglamentaria en comento, pues solamente existe una disposición del incidente de reposición de autos, en el cual el Ministro instructor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenará la certificación de la existencia anterior del expediente en cuestión, y la falta posterior, quedando facultado para realizar investigaciones que no sean contrarias a derecho.

Por lo que hace a los incidentes de nulidad de notificaciones y de falsedad de documentos que no tienen regulación expresa, se debe atender a lo que dispone el Código Federal de Procedimientos Civiles, por ser la ley de aplicación supletoria.

Cuando las notificaciones no se realicen de acuerdo a lo previsto por la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Carta Magna, la parte afectada podrá promover el incidente de nulidad de notificaciones, el cual suspenderá el procedimiento hasta en tanto se dicte la resolución interlocutoria correspondiente; en la inteligencia de que si el incidente se declara fundado, a la persona responsable de hacer la notificación, se le impondrá una multa de uno a diez días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al momento de realizar la conducta sancionada, y en caso de reincidencia será separado de su cargo, pues así lo dispone el segundo párrafo del numeral 6 de la citada Ley Reglamentaria.

Además, tomando en cuenta la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, se infiere que si la autoridad que no fue notificada, o a la cual la notificación no fue hecha como está previsto en la Ley Reglamentaria en estudio, se hace sabedora del acuerdo o resolución dictada antes de promover el incidente de nulidad de notificaciones, la notificación mal hecha u omitida surtirá sus efectos legales, como si hubiese sido hecha conforme a la ley.

En lo relativo al incidente de falsedad de documentos, que tampoco tiene regulación expresa en la Ley Reglamentaria del

artículo 105 del Pacto Federal, en nuestra opinión, es muy difícil que se promueva este incidente en el procedimiento de acción de inconstitucionalidad, pues los documentos en que se expiden y dan a conocer las leyes y los Tratados Internacionales son los Decretos, que tienen valor probatorio pleno, y resultan suficientes para demostrar su existencia. Sin embargo, para el caso de que pudiese ocurrir, el Máximo Tribunal del País debe aplicar de manera supletoria, y en lo conducente, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por su parte, el ordinal 13 de la Ley Reglamentaria que se analiza, dispone que los incidentes de previo y especial pronunciamiento podrán ser promovidos por las partes ante el Ministro instructor, hasta antes de que se dicte sentencia; asimismo establece lo más elemental en la substanciación de los incidentes: una audiencia en la cual el Ministro instructor recibirá pruebas y alegatos de las partes, para después dictar la resolución interlocutoria que corresponda.

f) SENTENCIAS Y RECURSOS.

El artículo 71 de la Ley Reglamentaria del numeral 105 de la Constitución, en su primer párrafo le impone como obligación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al dictar sentencia deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos constitucionales invocados y suplir los conceptos de invalidez que se hayan planteado en la demanda; y

lo que resulta más trascendental, que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad que se hayan promovido contra normas generales que no sean de carácter electoral, el Más alto Tribunal de la República podrá fundar la declaratoria de inconstitucionalidad, en la violación de cualquier precepto de la Carta Magna, haya o no sido invocado en el escrito inicial de la acción.

Debe precisarse que cuando se hayan impugnado leyes electorales, la declaratoria de inconstitucionalidad solamente podrá apoyarse en la violación de los artículos de la Ley Fundamental expresamente señalados en la demanda, esto de conformidad a lo que establece el párrafo segundo del ordinal antes mencionado.

El numeral 73 de la citada Ley Reglamentaria dispone que las sentencias se registrarán por lo establecido en sus artículos 41, 43, 44 y 45, que se encuentran dentro del Título que regula a las controversias constitucionales.

El numeral 41 precisa los requisitos que deben contener las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disposición que es aplicable en los fallos pronunciados en la resolución de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad:

I.- La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia, y en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados. Ya ha quedado precisado con anterioridad que las acciones de inconstitucionalidad únicamente se pueden promover

contra normas generales o Tratados Internacionales. por lo que la fijación a que se refiere esta disposición. sería establecer en la resolución cual o cuáles son las normas generales impugnadas; y la apreciación de las pruebas sería una evaluación. consistente en determinar mediante los informes respectivos. si los Organos Legislativo y Ejecutivo señalados en el escrito de demanda. efectivamente intervinieron en la expedición y promulgación de la Ley. o en la celebración y ratificación del Tratado Internacional impugnado. tal y como lo hizo nuestro Máximo Tribunal en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 1/95. promovida por el 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. en contra de la Ley de Participación Ciudadana.

II.- Los preceptos que la fundamenten. Son los preceptos constitucionales que se señalaron como violados en la demanda. pues en relación a ellos versará el análisis de la inconstitucionalidad de la norma general o del Tratado Internacional.

III.- Las consideraciones que sustenten su sentido. así como los preceptos que en su caso se estimaren violados. Son los razonamientos medulares en que se apoya la sentencia. pues aquí se contienen los argumentos jurídicos que hacen llegar a la convicción al Ministro Instructor. y posteriormente al Pleno del Más Alto Tribunal del país. que una determinada ley o un Tratado Internacional son contrarios o no a lo dispuesto en la Carta Magna; además. para el caso de que efectivamente dichos ordenamientos legales sean contrarios a la Ley Fundamental. se

deben señalar los preceptos constitucionales que se estimen violados.

IV.- Los alcances y efectos de la sentencia. En el caso de las controversias constitucionales, se deben señalar con precisión los órganos que están obligados a cumplirla; la norma general o acto respecto del cual opere la sentencia; y los elementos que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sean necesarios para la plena eficacia del fallo; en el entendido que en las acciones de inconstitucionalidad, cuando la resolución determine la invalidez de una norma general, sus efectos se extenderán a todas aquellas normas cuya validez dependa de la declarada inconstitucional.

V.- Los puntos resolutivos de la sentencia fijándose, si es el caso, el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen. Del análisis de la Ley Reglamentaria en estudio, se desprende que son tres posibles sentidos los que pueden tener las resoluciones definitivas que se dicten en las acciones de inconstitucionalidad: 1) El sobreseimiento; 2) La declaración de validez de la norma general o del Tratado Internacional impugnado; y 3) La declaración de invalidez de esa ley o del Tratado Internacional.

Consideramos que el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen, se refiere a los actos que en un determinado lapso de tiempo, debe realizar la parte a la que la sentencia no le favoreció. Además, las actuaciones que deban

llevarse a cabo serán precisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la propia sentencia.

VI.- En su caso, el término en que la parte condenada deba realizar una actuación. Esta disposición se refiere al cumplimiento de la sentencia, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación sí debe fijar un término a fin de que la parte condenada cumpla con la ejecutoria dictada; como por ejemplo, dejar insubsistente el acto que fue materia de la controversia constitucional.

El numeral 72 de la Ley Reglamentaria en estudio establece que las resoluciones del Más Alto Tribunal de la República sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por el voto favorable de cuando menos ocho Ministros; ya que si no se obtiene la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción intentada y ordenará el archivo del asunto, sin que produzca efecto jurídico alguno.

El artículo 44 de la Ley Reglamentaria del ordinal 105 de la Ley Fundamental, ordena al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que una vez dictada la sentencia se notifique a las partes y se publique de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen; además, cuando en la resolución se hubiere declarado la invalidez de alguna norma general o Tratado Internacional, se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación, y en el Órgano Oficial en que tales normas se hayan publicado.

Esta disposición pone de manifiesto la importancia que tienen las sentencias que pronuncie la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su actuación como Tribunal de Constitucionalidad, al resolver las acciones previstas en las fracciones I y II del ordinal 105 del Pacto Federal.

En otro orden de ideas, los recursos que establece la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, únicamente son el de reclamación y el de queja. No existe un recurso de apelación como ocurre en los juicios ordinarios civiles y penales: o de revisión según lo dispuesto en la Ley de Amparo, porque las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales son uniinstanciales, y siempre se resuelven por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni siquiera por sus Salas: lo que trae como consecuencia que dichas sentencias sean definitivas.

El artículo 70 de la Ley Reglamentaria en comento, dispone que el recurso de reclamación en las acciones de inconstitucionalidad, únicamente procederá en contra de los autos del Ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción. A continuación se analizan los casos de procedencia del recurso de reclamación, previstos en el ordinal 51:

I.- Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación, o sus respectivas ampliaciones. En las acciones de inconstitucionalidad no existe

contestación ni ampliación de demanda. este supuesto se refiere más específicamente a su desechamiento.

II.- Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia, o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva. Pensamos que esta disposición también se refiere al desechamiento de la demanda, pues la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad desde su promoción, es una resolución que pone fin al procedimiento, y causa agravios a la parte actora que de ninguna manera son reparables en la sentencia definitiva: como ejemplo tenemos el auto de desechamiento de demanda que dictó el Ministro instructor en la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por el 33% de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de la Ley de Participación Ciudadana.

III.- Contra las resoluciones dictadas por el Ministro instructor, al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12. En caso de que las partes estén inconformes con las resoluciones interlocutorias que se dicten en los incidentes de nulidad de notificaciones, de reposición de autos, y de falsedad de documentos, pueden interponer el recurso de reclamación, pues así lo dispone esta fracción.

IV.- Contra los autos del Ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión. Este supuesto es inaplicable a las acciones de inconstitucionalidad, pues como se ha precisado anteriormente, su promoción no da

lugar a la suspensión de la norma general o del Tratado Internacional impugnado.

V.- Contra los autos o resoluciones del Ministro instructor que admitan o desechen pruebas. Este caso es típico de las controversias constitucionales, pues en las acciones de inconstitucionalidad, como ya se precisó anteriormente, el elemento probatorio está en la norma general debidamente publicada en un medio de difusión oficial.

VI.- Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno. Esta fracción establece una posibilidad en la que no se reclame defecto o exceso en la ejecución de la sentencia, ya que para ese caso se encuentra previsto el recurso de queja.

VII.- En los demás casos que señale la ley. La procedencia de esta fracción es de naturaleza casuística, y tendrían que examinarse las resoluciones que en un momento dado no fueron dictadas conforme a derecho.

El recurso de reclamación se promueve ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un plazo de cinco días hábiles, contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del auto o resolución impugnado: se deben expresar agravios y adjuntarse pruebas, con la finalidad de que el Presidente del Más Alto Tribunal del país corra traslado a las demás partes, para que dentro del plazo de cinco días hábiles aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo, designará a un Ministro distinto del

instructor para que formule el proyecto de resolución correspondiente.

Debe precisarse que en tratándose de leyes electorales, el plazo para la interposición del recurso de reclamación es de tres días hábiles, se deberá correr traslado a las partes para que en el mismo plazo aleguen lo que a su derecho corresponda, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo resolverá de plano dentro de los tres días hábiles siguientes.

El recurso de queja está contemplado en el numeral 55 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, y es procedente en los siguientes casos:

I.- Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión. Este supuesto no tiene aplicación en las acciones de inconstitucionalidad, debido a que en ellas no se puede conceder la suspensión de la norma general o del Tratado Internacional controvertidos.

II.- Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia. El recurso de queja tiene procedencia en este caso, cuando la parte condenada en la sentencia no lleve a cabo correctamente su cumplimiento; en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, siempre y cuando la resolución que determine la invalidez de una norma general, haya sido favorecida con el voto de cuando menos ocho Ministros del Máximo Tribunal de la República.

Debe precisarse el hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad que se han promovido, una contra la Ley de Participación Ciudadana, por el 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y otra por el mismo porcentaje de los Diputados del Congreso de la Unión, en contra del artículo 12, fracciones III y IV, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; no se declaró la invalidez de alguno de esos ordenamientos legales, y por lo tanto, no puede establecerse con exactitud qué se entendería como un exceso o defecto en la ejecución o cumplimiento de la sentencia, y contra el cual pudiere interponerse el recurso de queja que se estudia.

Debido a que en las acciones de inconstitucionalidad únicamente sería procedente el recurso de queja previsto en la fracción II, solamente se hará alusión a la substanciación de dicha hipótesis.

El recurso de queja se debe interponer ante el Presidente del Más Alto Tribunal de la Nación, dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada, de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia. Una vez admitido el recurso, dicho funcionario requerirá a la autoridad contra la cual se haya interpuesto la queja, para que dentro de un plazo de quince días hábiles deje sin efectos la norma general o el acto que se reclame, o bien para que rinda un informe y ofrezca pruebas.

Transcurrido el término antes señalado se designará un Ministro instructor, quien fijará fecha para la celebración de

una audiencia dentro de los diez días hábiles siguientes, en la que se desahogarán las pruebas ofrecidas y se formularán por escrito los alegatos.

Una vez elaborado el proyecto de resolución del recurso de queja, el Ministro instructor lo someterá al Pleno del Máximo Tribunal del país, quien de encontrarlo fundado, y sin perjuicio de proveer lo necesario para la debida ejecución de la sentencia, ordenará que se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el siguiente apartado se estudia lo que dispone el último párrafo del citado artículo 105.

g) EJECUCION DE SENTENCIAS.

En términos del artículo 46 de la Ley Reglamentaria en estudio, se impone la obligación a las partes condenadas para que informen sobre el cumplimiento de la sentencia que declare la invalidez de la norma general impugnada, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien decidirá si ha quedado debidamente cumplida; para tal fin, en la propia resolución, el Más Alto Tribunal de la República debe fijar un plazo para su cumplimiento, y él será la base de lo dispuesto en el referido numeral 46.

Una vez que haya transcurrido el plazo fijado en la sentencia para su cumplimiento, y si no se hubiere realizado,

la parte que obtuvo la resolución favorable podrá solicitar al Presidente del Máximo Tribunal del país que requiera a la parte obligada, para que de inmediato informe sobre su cumplimiento.

Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación del requerimiento, la ejecutoria no estuviere cumplida, y cuando la naturaleza del acto así lo permita, o no se encuentre en vía de ejecución, o se trate de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia turnará el asunto a un Ministro, para elabore un proyecto en el que aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual remite a la fracción XVI del numeral 107 del mismo ordenamiento supremo; fracción que dispone que si la autoridad responsable intenta eludir el cumplimiento de la sentencia, o insiste en la repetición del acto reclamado, y el Más Alto Tribunal de la República estima que el cumplimiento es inexcusable, dicha autoridad será separada de su cargo, y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda; además, menciona el cumplimiento sustituto de las ejecutorias dictadas en los juicios de amparo.

A este respecto debe señalarse que la anterior disposición es inexplicable, pues los Organos Legislativo y Ejecutivo que pueden ser demandados en el ejercicio de una acción de inconstitucionalidad son: las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, el Presidente de la República, las Cámaras de Diputados Estatales, los Gobernadores de las Entidades Federativas, la Asamblea de Representantes y el Jefe

del Distrito Federal; y para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Gobernadores de los Estados, los Diputados locales, los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y el Jefe del Distrito Federal, es necesaria la declaración en ese sentido, de la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión de la Cámara de Diputados del Congreso General; circunstancia que es casi imposible de que suceda.

Y en lo que corresponde al Presidente de la República, únicamente es susceptible de ser sujeto de juicio político.

Por otra parte, debe hacerse mención que las disposiciones relativas al juicio de amparo no deberían ser aplicables a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, pues son procedimientos totalmente distintos; y la ley supletoria de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional no es la Legislación de amparo, sino el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Además, debe precisarse el hecho de que el artículo noveno transitorio del Decreto por el que se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, establece que las reformas a la fracción XVI del artículo 107 de la Carta Magna, entrarán en vigor en la misma fecha en que entren en vigor las reformas a la Ley Reglamentaria de los numerales 103 y 107

constitucionales: circunstancia que hasta el momento (mayo de 1997) no ha ocurrido, por lo tanto, como a la fecha todavía no se expiden las reformas a la Ley de Amparo, el cumplimiento sustituto de las sentencias no puede implementarse ni para los juicios de garantías, ni para las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad.

Asimismo, en el numeral 47 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Magna, se establece que cuando alguna autoridad aplique una norma general declarada inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera de las partes que intervinieron en el procedimiento de acción de inconstitucionalidad podrá denunciar ese hecho ante el Presidente de ese Alto Tribunal, quien le dará vista a la autoridad señalada como responsable de haber aplicado la ley declarada inconstitucional, para que en un plazo de quince días deje sin efectos el acto que se le atribuya, o para que alegue lo que a derecho corresponda.

En la inteligencia de que si la citada autoridad no deja insubsistente el acto de aplicación que se le reclama, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto a un Ministro para que elabore un proyecto de resolución, en el que determine si hay una aplicación indebida de una norma general declarada inválida, y en caso de que el Pleno así lo decida, ordenará que se cumpla con lo dispuesto en el último párrafo del numeral 105 de la Ley Fundamental, que remite al artículo 107, fracción XVI del mismo ordenamiento supremo, relativo al cumplimiento sustituto de las

ejecutorias: situación que no es posible por las razones que se expresaron anteriormente.

Finalmente, el ordinal 50 de la Ley Reglamentaria en comento, dispone que ningún expediente podrá archivarse sin que haya sido debidamente cumplida la sentencia, o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

h) INVALIDACION DE NORMAS GENERALES.

La declaración de la invalidez de normas generales o de Tratados Internacionales, se puede pronunciar en las resoluciones dictadas en las acciones de inconstitucionalidad, como ya se dijo anteriormente: de acuerdo a lo dispuesto por el párrafo quinto de la fracción II, del artículo 105 de la Carta Magna, y por el numeral 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: cuando la resolución que así lo determine obtenga el voto favorable de cuando menos ocho Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, la invalidez de normas generales apuntada en el párrafo que antecede, gira alrededor de tres puntos fundamentales:

a) Cuando en una sentencia se declare la invalidez de una ley, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada: esto es, la declaratoria de inconstitucionalidad abarca a todas la normas

relacionadas con la que el Más Alto Tribunal del país determina inválida.

Al respecto debe decirse que hasta el momento en que se concluye el presente trabajo de tesis, no existe un caso concreto con el que se pueda ejemplificar la anterior disposición, pues en las resoluciones dictadas en los procedimientos de acción de inconstitucionalidad que se han promovido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se ha pronunciado la invalidez de las leyes impugnadas.

b) La declaración de invalidez de una norma general o de un Tratado Internacional no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios y disposiciones legales aplicables en esa materia; pues como es conocido, en materia penal se pueden hacer declaraciones retroactivas, única y exclusivamente de la ley penal de carácter sustantiva, y solamente en el caso de que se beneficie al inculpado, no en su perjuicio, pues de lo contrario se violaría la garantía de seguridad jurídica y el principio de irretroactividad de la ley, previstos en el artículo 14 de la Constitución.

c) Cuando la sentencia dictada en una acción de inconstitucionalidad, aprobada por el voto de cuando menos ocho Ministros del Máximo Tribunal de la República, declare la invalidez de una norma general o de un Tratado Internacional, además de publicarse de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, el Presidente de ese Alto Tribunal ordenará

su inserción en el Diario Oficial de la Federación. y en la gaceta oficial en que tales normas se hubieren publicado.

El numeral 45 de la Ley Reglamentaria en estudio. en su primer párrafo. establece que las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad y en las controversias constitucionales. producirán sus efectos a partir de la fecha en que así lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. obviamente se refiere a las resoluciones que sean aprobadas por el voto de cuando menos ocho Ministros: sin embargo. de acuerdo a la redacción del citado ordinal. el Más Alto Tribunal de la Nación no puede resolver en el sentido de que una norma general o un Tratado Internacional son inválidos desde su nacimiento: esto es. que en ningún momento tuvieron vigencia. sino que la determinación de su ineficacia es a partir de una fecha establecida en la propia declaratoria.

En nuestra opinión. lo dispuesto en el artículo mencionado líneas anteriores es una incongruencia. pues no es jurídicamente posible pensar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare que una ley o un Tratado Internacional que contradicen a la Constitución. produjeron efectos jurídicos desde el momento en que se promulgaron y en que entraron en vigor. y hasta la fecha en que sean declarados ineficaces. pues esto equivaldría a aceptar que en nuestro sistema jurídico se pueden aplicar leyes inconstitucionales a algunos gobernados. pero no a los que se les intente aplicar en fecha posterior a la declaratoria de invalidez con efectos generales: sin embargo. es de precisarse que lo anterior obedece a la propia

disposición de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución.

Debe ser de elemental conclusión, que la declaratoria de inconstitucionalidad debe producir efectos desde el momento en que se expidió y promulgó la norma general, o sea, establecer que nunca tuvo efectos jurídicos; sin embargo la Ley Reglamentaria que se analiza no soluciona el problema, sino que deja a criterio del Máximo Tribunal de la República, fijar la fecha a partir de la cual la sentencia que declare la inconstitucionalidad de una ley o de un Tratado Internacional deba comenzar a producir sus efectos, estableciendo que la invalidez de normas generales no tendrá efectos retroactivos, con excepción de la materia penal, que con antelación se comentó.

Debemos recordar que el valor de una declaración *erga omnes*, en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, determina la anulación de una ley, o bien la hace ineficaz, y por lo mismo inaplicable a todos los miembros de la colectividad; circunstancia que no acontece en el juicio de garantías contra leyes, pues en éstos casos, de conformidad con el principio de la relatividad de la sentencia, la consecuencia jurídica es que únicamente se deja de aplicar la ley estimada inconstitucional al quejoso que obtuvo la sentencia de amparo favorable.

Cuando las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad determinan la invalidez de una norma general, con ello limitan la eficacia de lo juzgado

inconstitucional, generando así el principio de la certeza del derecho, al mismo tiempo que permiten eliminar la absurda situación que se presenta cuando una ley que resulta contraria a la Carta Magna continua teniendo vigencia, y por ende, se aplica en otros casos no llevados a juicio, como si no estuviese en alguna forma intrínsecamente viciada.

Además, es de tomarse en cuenta que este novedoso procedimiento de defensa constitucional si permite hacer declaraciones con efectos generales, lo que no acontece en el juicio de amparo; por lo que consideramos que es pertinente que los efectos absolutos de la invalidación decretados respecto de una norma general o de un Tratado Internacional, sean a partir de su expedición y promulgación o de su celebración y ratificación, respectivamente, y única y exclusivamente respecto de los artículos de dichos ordenamientos legales que contravengan a la Carta Magna, pues de esa manera se preservaría íntegramente la supremacía de la Constitución, al carecer de efectos jurídicos dicha ley o Tratado Internacional: ya que en el desarrollo del presente trabajo se ha señalado que por su propia naturaleza, la acción de inconstitucionalidad se plantea sin la necesidad de existencia de un agravio personal, sino con el puro interés de preservar la supremacía de la Ley Fundamental, lo cual no requiere la demostración de la afectación a un interés jurídico concreto.

En estas condiciones, y advirtiéndose el hecho de que las acciones de inconstitucionalidad se deben plantear ante el Máximo Tribunal de la República dentro del término de treinta

días naturales, contados a partir de que la norma general o el Tratado Internacional sean publicados en el Diario Oficial de la Federación, o en la gaceta oficial correspondiente: esto trae como consecuencia que los Organos Legislativos legitimados para su promoción, las dirigencias de los Partidos Políticos con registro o el Procurador General de la República, ejerciten la acción de inconstitucionalidad correspondiente en un breve lapso de tiempo, situación que se traduce en que la ley o el Tratado Internacional sometidos a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tengan poco tiempo de observancia por los gobernados, en el caso de que inmediatamente entren en vigor, ya que debe recordarse que no todas las leyes adquieren vigencia inmediata por el solo hecho de su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en la gaceta oficial, sino que en ocasiones entran en vigor quince, treinta o sesenta días después de que son publicados.

Además, la Ley Reglamentaria en estudio dispone que una vez agotado el procedimiento, el Ministro instructor debe proponer al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación su proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado, lo que pone de manifiesto que este tipo de procedimientos constitucionales deben ser resueltos de manera expedita.

Lo anterior no obstaculizaría la declaración de invalidez de una norma general o de un Tratado Internacional a partir de su expedición y promulgación, pues los efectos jurídicos que producirían serían mínimos, y bien podrían ser declarados

inexistentes; además, el Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales de las Entidades Federativas o la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, estarían facultados para expedir otra ley que no tuviera los vicios de inconstitucionalidad que hubieren motivado la invalidez de una norma general anterior.

**6.- SINTESIS DE LA SENTENCIA DICTADA EN LA ACCION DE
INCONSTITUCIONALIDAD 195, DERIVADA DE LA LEY DE
PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.**

Por escrito presentado el tres de julio de 1995, ante la oficina de certificación judicial y correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, formularon demanda en vía de acción de inconstitucionalidad, en contra de la Ley de Participación Ciudadana de la misma entidad, señalando como inconstitucionales los artículos 60 al 68 y 71 de dicho ordenamiento legal, por cuanto no permite que los Partidos Políticos postulen candidatos para ocupar el cargo de consejero ciudadano, ni que los candidatos independientes ya registrados, utilicen propaganda partidista (lemas, emblemas, colores u algún otro signo de identificación de los Partidos Políticos), en la realización de sus campañas.

Para tal efecto manifestaron: "... *II.- ORGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE EMITIERON Y PROMULGARON LAS NORMAS GENERALES QUE SE IMPUGNAN MEDIANTE ESTE PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL.*

a) La propia Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Primera Legislatura. en cuanto hace a la discusión y aprobación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal:

b) El C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por lo que hace al Decreto Promulgatorio de la referida Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal:

c) El C. Jefe del Departamento del Distrito Federal. en cuanto al refrendo del Decreto Promulgatorio de dicha Ley:

III.- NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA Y EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE PUBLICARON.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. específicamente las Secciones Tercera y Cuarta. que comprenden los artículos 60 al 68 y artículo 71. Ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de junio de 1995. y para su mayor difusión también publicada en esa misma fecha en el Diario Oficial de la Federación.

IV.- PRECEPTOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS.

Artículo 122. fracción I. inciso e). y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."¹³

¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ley de Participación Ciudadana. México. Themis. 1996. pag. 46.

Entre los conceptos de invalidez que expresó la parte actora se encuentran los siguientes: "... el artículo 41 de nuestra Carta Magna expresamente declara a los Partidos Políticos como entidades jurídicas de interés público y, entre las funciones primordiales que como fin tienen dichos partidos, es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Acorde con tales funciones de los Partidos Políticos, concretamente por lo que atañe a la participación ciudadana en la integración de los Consejos de Ciudadanos, conforme a las funciones que les confiere tanto la Constitución como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el artículo 122 constitucional, en el inciso e). de la fracción I, expresamente señala en su parte conducente que la ley establecerá la participación de los Partidos Políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos. Al excluir la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en los preceptos cuya inconstitucionalidad se solicita su invalidez, la participación de los Partidos Políticos en la integración de los Consejos de Ciudadanos en cuanto al derecho de postular candidatos para tales cargos públicos, conculca y violenta dicha Ley de manera clara, contundente e inequívoca los preceptos constitucionales señalados..."²⁰

²⁰ Idem. pags. 46 y 47.

En auto de fecha 4 de julio de 1995, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó la formación y registro del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad planteada, a la que correspondió el número 1/95, y pasar el expediente al Ministro Juventino V. Castro y Castro, a quien por razón de turno le correspondió actuar como Ministro instructor en el procedimiento.

Mediante acuerdo del día 10 de julio de 1995, el Ministro instructor desechó por notoriamente improcedente la demanda propuesta en vía de acción de inconstitucionalidad, pues consideró que dicha demanda se refería a cuestiones de carácter electoral, materia en la que en esa fecha, la Suprema Corte de Justicia de la Nación carecía de competencia para su conocimiento.

Inconforme con tal determinación, la parte actora por conducto de su representante común, Fauzi Hamdam Amad, interpuso recurso de reclamación, el cual fue admitido por auto dictado en fecha 1° de agosto de 1995 por el Presidente del Máximo Tribunal del País, y fue turnado al Ministro Juan Díaz Romero para que elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

En sesión del día 4 de septiembre del mismo año, el Tribunal Pleno declaró fundado el recurso de reclamación hecho valer, y ordenó devolver el expediente al Ministro instructor para que dictara el acuerdo relativo a la admisión de la demanda, sin perjuicio de que se abordara la cuestión de procedencia en el momento procesal oportuno.

Al respecto debe mencionarse que el recurso de reclamación interpuesto se declaró fundado, pues el Pleno del Más Alto Tribunal de la República consideró que hasta ese momento no contaba con elementos suficientes y eficaces para determinar el concepto de "materia electoral", debido a que no estaba constitucional, legal o doctrinalmente definido, y en consecuencia, no podía establecer si las disposiciones que se impugnaban por tal medio de defensa constitucional pertenecían o no a la materia electoral. ámbito legal cuyo conocimiento le estaba prohibido a dicho Tribunal.

En estas circunstancias, en la parte considerativa de dicho recurso se analizaron, en lo conducente, las exposiciones de motivos de las iniciativas que dieron origen a la reforma constitucional de fecha 31 de diciembre de 1994, y a la Ley Reglamentaria de la fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Magna; sin que en alguna de ellas se localizara el concepto "materia electoral", pues únicamente aludían a que las acciones de inconstitucionalidad eran improcedentes contra normas generales o actos en dicha materia.

Además, tampoco en la sesiones celebradas por la Cámara de Senadores el 17 de diciembre de 1994, y por la Cámara de Diputados el día 21 del mismo mes y año, fechas en que tuvieron lugar los debates relativos a la reforma constitucional en comento, se abordó el tema de la conceptualización o definición de la materia electoral, según se desprende de la lectura de los correspondientes Diarios de los Debates de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Ante tales condiciones, al no estar definido el concepto "materia electoral", y considerar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que no contaba con elementos que le permitieran establecerlo, dicho Tribunal estimó que no era posible determinar si el derecho de postular candidatos para ocupar el cargo de consejeros ciudadanos quedaba comprendido o no en esa materia y, por lo mismo, no se actualizaba el motivo manifiesto e indudable de improcedencia requerido por el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del numeral 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para desechar de plano la demanda presentada; pues su desechamiento supone que el juzgador, con la sola lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia de manera fehaciente, sea porque los hechos sobre los que descansa, hayan sido manifestados claramente por el demandante, o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de tal suerte que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan desvirtuar su contenido, circunstancias todas éstas que el Máximo Tribunal de la Nación consideró que no se actualizaban en la especie.

Por todo ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró fundado el recurso de reclamación hecho valer, para que el Ministro instructor dejara insubsistente el auto de desechamiento y dictara lo correspondiente a la admisión de la demanda, sin perjuicio de estudiar la cuestión de procedencia

de la acción de inconstitucionalidad planteada en el momento procesal oportuno.

En acuerdo dictado el día 11 de septiembre de 1995, el Ministro instructor en cumplimiento a la ejecutoria dictada en el recurso de reclamación hecho valer por la parte actora, admitió a trámite la demanda planteada, y solicitó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, sus respectivos informes, en los que expresaran las razones y fundamentos por los que consideraban la constitucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, y en particular de los artículos 60 al 68 y 71.

Agotado el procedimiento, se fijó un plazo de cinco días hábiles a las partes para que formularan alegatos y finalmente, en sesión de fecha 31 de octubre de 1995, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 1/95, estableciendo en la sentencia el concepto de normas generales en materia electoral.

Seis Ministros del Máximo Tribunal del país estuvieron de acuerdo con la definición de "materia electoral" propuesta, y también compartieron el criterio de que los Consejos de Ciudadanos, que establece la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal impugnada, son órganos de poder público, motivo por el cual las normas generales concernientes a la elección de sus integrantes quedan comprendidas dentro de la

materia electoral. que en esa fecha era un aspecto legal que estaba fuera de la competencia de ese Alto Tribunal.

Principalmente en esos argumentos se apoyó la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad planteada y el sobreesimiento que se decretó.

Las consideraciones rectoras en las que se erigió la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por el 33% de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contra la Ley de Participación Ciudadana de la misma Entidad, fueron las siguientes:

"...NOVENO. Son de estudio preferente las causas de improcedencia que invocan las demandadas, pues de resultar fundadas, será innecesario el examen de la inconstitucionalidad planteada.

Es conveniente señalar que la presente acción de inconstitucionalidad se admitió a trámite por determinación de este Tribunal Pleno, al resolver el recurso de reclamación interpuesto por la parte actora en contra del auto del Ministro instructor que acordó su desechamiento de plano, por estimar que en el caso se actualizaba la causa de improcedencia que aducen las demandadas, consistente en que los preceptos reclamados contienen normas generales en materia electoral. Aunque en dicha resolución, este Pleno ordenó la admisión, ello fue sólo porque la improcedencia no era manifiesta e indudable, pero autorizó la posibilidad de que se volviera a estudiar tal problema.

Como la oportunidad se da, precisamente, al dictado de esta sentencia, deben examinarse las argumentaciones que formulan tanto la Asamblea de Representantes, Primera Legislatura, como el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en el sentido de que opera la causa de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual reitera el contenido del primer enunciado de las fracciones I y II del citado precepto constitucional.

Aducen al respecto dichas demandadas que las disposiciones controvertidas contienen normas generales en materia electoral, respecto de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene facultades para emitir juicio alguno sobre su constitucionalidad.

Para hacerse cargo de tal argumento, conviene puntualizar que la parte actora ejerció la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, planteando la inconstitucionalidad de los artículos 60 al 68, y 71, todos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que textualmente dicen:

"ARTICULO 60. Los consejeros ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, para cada área vecinal."

"ARTICULO 61. El registro de fórmulas de candidatos comprenderán las siguientes etapas:

I.- La obtención del apoyo que avale la solicitud, podrá realizarse desde el día 25 de febrero hasta el 18 de marzo, del año de la elección, fecha en que deberá presentarse la solicitud al Comité Delegacional respectivo;

II.- La verificación de la identidad y residencia de los ciudadanos que avale la solicitud de las fórmulas de candidaturas, se hará desde el día 19 de marzo hasta el día 9 de abril, del año de la elección;

III.- La corrección de errores u omisiones en la solicitud de registro se realizará desde el día 10 de abril hasta el 20 de abril; y

IV.- El registro a cargo del Comité Delegacional respectivo, se realizará a más tardar el día 30 de abril del año de la elección.

En los términos del convenio a que se refiere el artículo 51 de esta Ley, se solicitará al Instituto Federal Electoral un corte al padrón electoral, al mes de febrero del año en que se tenga lugar el proceso.

La documentación de solicitud de registro de fórmulas será proporcionada por los Comités Delegacionales."

"ARTICULO 62. Cada una de las solicitudes de registro de fórmulas deberá estar avalada por al menos cuatro por ciento de los ciudadanos que residan en el área vecinal de que se trate, inscritos en el padrón electoral federal. Los Comités Delegacionales difundirán en el ámbito de cada Delegación, el número mínimo de ciudadanos que por área vecinal se requiera para avalar las solicitudes de registro de fórmulas."

"ARTICULO 63. Las solicitudes de registro de candidaturas deberán contener los siguientes datos:

I.- Apellidos paterno y materno, nombre completo y domicilio de los integrantes de la fórmula de candidatos así como el tiempo de residencia en el área vecinal de que se trate;

II.- Lugar y fecha de nacimiento de los candidatos;

III.- Ocupación de los candidatos;

IV.- Área vecinal por la que se postulen;

V.- Firma de los integrantes de la fórmula de candidatos; y

VI.- Apellidos paterno y materno, nombre completo, domicilio y clave de elector contenida en la credencial para votar, expedida por el Instituto Federal Electoral y firma de los ciudadanos que avalen la solicitud de registro.

La solicitud de registro se desechará desde luego cuando no contenga el número mínimo de ciudadanos que se requiera para avalar la misma."

"ARTICULO 64. Para acreditar el cumplimiento de los requisitos que establece el artículo 36 de esta Ley, a la solicitud deberán anexarse los siguientes documentos:

I - Copia certificada del acta de nacimiento de los integrantes de la fórmula de candidatos.

II - Constancia de residencia expedida por la Delegación correspondiente, que deberá contener la mención acerca del tiempo de residencia de las personas a quienes se expida, y

III - Documento expedido por la Delegación en que resida, donde se haga constar que la persona de que se trata no es servidor público de confianza de la misma."

"ARTICULO 65. Para verificación de identificación y residencia de los ciudadanos que avalen cada fórmula de candidatos, los Comités Delegacionales realizarán una revisión total o por muestreo de sus datos contenidos en el padrón electoral federal, previo acuerdo con el Instituto Federal Electoral y con estricto apego a la legislación federal electoral. Asimismo podrán acordar la realización de visitas aleatorias a los domicilios de los firmantes a través del personal acreditado para hacerlas, el que podrá pedir datos y la presentación de documentos que acrediten la identidad de las personas que avalen la solicitud de registro

Para el efecto de la verificación a que se refiere este artículo, los datos contenidos en el padrón electoral federal y en la credencial para votar, acreditarán la residencia e identidad a que se refiere el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Los candidatos conforme a los criterios que expida el Comité Central podrán estar presentes en la verificación que realicen los Comités Delegacionales."

"ARTICULO 66. Los errores u omisiones en los datos de los integrantes de la fórmula y en los documentos con que se acredite el cumplimiento de los requisitos a que se refieren las fracciones I a V del artículo 63 de esta Ley, detectados en la verificación que se realice, se harán del conocimiento de los mismos para que los subsanen hasta antes de que termine el periodo a que se refiere la fracción III del artículo 61 de esta Ley."

"ARTICULO 67. Los errores u omisiones en los datos de los ciudadanos que avalen la solicitud de registro deberán subsanarse o sustituirse a dichos ciudadanos dentro del periodo a que se refiere la fracción III del artículo 61 de esta Ley. Las sustituciones podrán hacerse en el mismo periodo, siempre que cuando menos el setenta por ciento de los datos verificados corresponda a un resultado positivo. Las correcciones o sustituciones serán verificadas en los términos del artículo 65 hasta antes del registro de las fórmulas.

Cuando en la verificación realizada a través de las visitas aleatorias que se practiquen o por cualquier otro medio, se detecten irregularidades respecto de la autenticidad de las

firmas, o de la residencia de ciudadanos que avalen la solicitud de registro, en términos de lo dispuesto por el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no procederá el registro. El resultado de la verificación practicada deberá notificarse a los integrantes de la fórmula respectiva.

En el caso de que conforme al primer párrafo de este artículo, la fórmula de presuntos candidatos fuese notificada de la no satisfacción de cuando menos el porcentaje referido, procederá el planteamiento de reconsideración ante el Comité Delegacional respectivo. Contra la resolución no procederá rectificación. Para el supuesto de que si se cumple en la verificación con el porcentaje aludido en el primer párrafo, realizadas las sustituciones, se procederá de nueva cuenta a la verificación, de no satisfacerse el requisito establecido en el artículo 62 de esta Ley, no se otorgará el registro y no procederá impugnación alguna."

"ARTICULO 68. Las fórmulas de candidatos registradas se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal a más tardar en la segunda semana de mayo del año de la elección."

"ARTICULO 71. En la propaganda de los candidatos podrán utilizarse los nombres de los integrantes de la fórmula o la identificación de ésta y las frases o leyendas de su propuesta. No podrán utilizarse emblemas, frases, leyendas ni colores de Partido Político alguno."

De esta transcripción se advierte que lo demandado por la parte actora comprende los siguientes aspectos fundamentales:

1. La forma en que serán electos los consejeros ciudadanos.
2. Las reglas sobre postulación y registro de las fórmulas de candidatos.
3. La manera en que deberán ser avaladas las solicitudes de registro de fórmulas.
4. Los datos que deberán contener las solicitudes de registro de candidatos.
5. Los documentos que han de anexarse a las solicitudes.
6. Los procedimientos que se llevarán a cabo para la verificación de identificación y residencia de los ciudadanos que avalen cada fórmula de candidatos.
7. La forma y términos en que deben corregirse los errores u omisiones en los datos de los integrantes de la fórmula y en los documentos acompañados.
8. La publicación de las fórmulas de candidatos registrados, y.
9. La forma en que debe hacerse la propaganda de los candidatos..."

"...Surge pues, para estudiar la causal de improcedencia propuesta, la necesidad de determinar el concepto de "materia electoral".

A este respecto se observa como ya lo advirtió este Pleno en la sentencia de reclamación, que ni la Constitución, ni la

legislación, ni la doctrina definen qué debe entenderse por dicha materia . . ."

" . . . Pese a tales carencias, se hace necesario realizar un esfuerzo para ensayar una definición de dicha materia, ya que es de todo punto indispensable para acotar el campo prohibido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este tipo de acciones.

Para ello se requiere adoptar un procedimiento y seguir un método interpretativo.

El procedimiento adecuado más apegado a la índole judicial que es característica de la Suprema Corte, es acudir al derecho positivo, para inducir, de los aspectos básicos que puedan localizarse, el concepto que se busca, debiendo precisarse que cuando se alude al derecho positivo se hace referencia al vigente, pues así bien es cierto que en el pasado inmediato y remoto es posible encontrar elementos históricos relevantes, igualmente cierto resulta que lo determinante es investigar qué se entendía por "materia electoral" en mil novecientos noventa y cuatro, que fue cuando el Poder Reformador de la Constitución introdujo la prohibición de mérito en el artículo 105 constitucional.

El método interpretativo no puede ser otro que el derivado de una apreciación jurídica, armónica y sistemática. De ningún modo la interpretación literal; ésta queda descartada de antemano, ya que se parte de la hipótesis de que no hay ninguna definición establecida; el empeño en encontrar disposiciones gramaticalmente configurativas del mismo equivale, por tanto y desde luego, a un resultado erróneo.

De la lectura de los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, todos de la Constitución General de la República, se infieren básicamente, los siguientes elementos que son eficaces para aproximarse al concepto de "materia electoral" que se busca:

a) En todas las disposiciones precedentes, se establece la selección o nombramiento de las personas que han de fungir como titulares de ciertos órganos de poder público.

b) Estos órganos de poder son representativos de la ciudadanía, sea a nivel nacional como puede ser el Presidente de la República, o de modo parcial o sectorial como pueden ser los Gobernadores de los Estados, los Presidentes Municipales, o los Regidores y Síndicos Municipales.

c) La selección o nombramiento de esas personas se realiza a través del sufragio.

d) Pero debe aclararse que no cualquier sufragio, sino precisamente el voto de los ciudadanos dentro de un proceso democrático establecido por la Constitución y las leyes.

Precisamente por las características destacadas, no pueden quedar comprendidas dentro del concepto de materia electoral que se indaga, las elecciones de los dirigentes de las sociedades mercantiles, de los comisariados ejidales, de los representativos de condominios y cualquiera otra que no haga posible el acceso de los ciudadanos al poder público.

La relación anterior permite estructurar el concepto buscado, concluyendo que para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el artículo 105 constitucional, aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.

Hacha la precisión del concepto de materia electoral, debe observarse que la selección de los consejeros ciudadanos a que se refieren los preceptos impugnados, se ajusta a dicho concepto o definición.

En efecto, los consejeros ciudadanos:

- a) Son órganos de poder público.
- b) Son representativos de un sector de la ciudadanía, y
- c) Su nombramiento proviene del ejercicio democrático del voto ciudadano.

Con el propósito de demostrar que los consejeros ciudadanos son órganos de poder público, se tiene presente lo dispuesto en el artículo 122 constitucional, parte inicial, en cuanto establece:

"ARTICULO 122. El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución".

Lo anterior pone de relieve que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, que lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno representativos y democráticos, caracteres éstos que no pueden negarse a los consejeros, como se demuestra de la sola lectura de los artículos 120, 121 y 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y 35 de la Ley de Participación Ciudadana, que dicen:

"ARTICULO 120. En cada Delegación del Distrito Federal se integrará en elección directa, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana."

"ARTICULO 121. La ley determinará la forma en que las Delegaciones se dividirán para efecto de la elección de los consejeros ciudadanos, debiendo considerar factores históricos, unidad geográfica, identidad cultural, dimensión del territorio y el último censo de población, con sujeción a lo que dispone el artículo siguiente."

"ARTICULO 123. Los consejeros ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, que en cada área vecinal en que se dividan las Delegaciones podrán presentar para su registro los ciudadanos vecinos del área correspondiente, en los términos que establezca la ley."

Cada una de las solicitudes de registro de fórmulas deberá estar avalada por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos que residan en el área vecinal de que se trate, inscrito en el padrón electoral federal. La ley determinará los requisitos que deberá reunir la solicitud para los efectos de la identificación y la comprobación de la residencia de los firmantes, así como los procedimientos de verificación. No procederá el registro en los casos en que los órganos competentes comprueben irregularidades respecto de la autenticidad de las firmas o de la residencia manifestada en la solicitud.

Cada ciudadano tiene derecho de apoyar el registro de una sola fórmula de candidatos.

Los Partidos Políticos con registro nacional participarán en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, en los términos que disponga la ley que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

"ARTICULO 35. Se integrará un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana en cada Delegación del Distrito Federal, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, en elección directa para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las Delegaciones determinen el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes."

Dentro de las funciones que la ley encomienda a los consejeros ciudadanos, destaca, por ser indiscutiblemente característico del poder público, la de aprobación de los programas operativos anuales que los delegados deben someter necesariamente a su consideración; conforme al procedimiento correspondiente, el delegado presentará el programa relativo al Pleno del Consejo, haciendo una explicación de su contenido, del impacto presupuestal, y de los beneficios que con su ejecución se generarán a los habitantes; recibido el programa, el Consejo lo turnará a la comisión de trabajo correspondiente, la cual presentará un proyecto de acuerdo en la sesión ordinaria del Pleno, en la que se acordará si se aprueba o no (a éstas sesiones deberá asistir el delegado participando con voz pero sin voto); si no se aprueba, el delegado debe presentar una nueva propuesta dentro de los diez días siguientes al acuerdo de no aprobación la que podrá ser aprobada o rechazada.

Como se ve, a través de tales atribuciones, los consejeros ciudadanos ejercen claras funciones de poder público, puesto que pueden aplazar los programas anuales delegacionales o hacer que se modifiquen.

Más todavía, aun en su aparente inocua función de gestión, el Consejo de Ciudadanos puede afectar intereses particulares como cualquier autoridad con iniciativa de acción administrativa, pues al tomar participación en ella, no hay

duda de que influye sobre la autoridad correspondiente, sea ordenadora o ejecutora para actuar en aspectos que pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados.

No es obstáculo para establecer que los Consejos de Ciudadanos son órganos de poder, las objeciones al respecto realizadas, tomando como base lo previsto en el artículo 122, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal, conforme al cual se estima que los únicos órganos locales de gobierno del Distrito Federal son:

- 1) La Asamblea de Representantes.
- 2) El Jefe del Distrito Federal.
- 3) El Tribunal Superior de Justicia.

Con base en tal disposición se aduce que como los Consejos Ciudadanos no están contemplados en esa lista, no son órganos de gobierno.

A este respecto, cabe apuntar que la interpretación así realizada resulta ser estrictamente literal, lo cual rompe con el método interpretativo que este Pleno adopta, y que no puede ser otro que el derivado de una apreciación jurídica armónica y sistemática, como ya quedó resaltado con anterioridad.

Por ello (por la interpretación estrictamente literal que se pretende), se pierde de vista lo establecido en el encabezado del propio artículo 122 constitucional que dice: "ARTICULO 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece la Constitución."

De ello se sigue claramente que los órganos de gobierno del Distrito Federal no son únicamente los que se listan en el artículo 122, fracción I, inciso b) de la Constitución Federal, sino todos aquellos representativos y democráticos que establece la Constitución, dentro de los que obviamente se encuentran los Consejos de Ciudadanos por las razones que ya se han dado.

Además, el listado que se hace en el mencionado inciso b), de la fracción I, del artículo 122 constitucional, es incompleto, ya que no proporcióna la idea cabal de los que son los órganos de gobierno del Distrito Federal, pues en él no se incluye al Presidente de la República, al Congreso de la Unión, ni a los Delegados, respecto de los cuales no hay duda de que son órganos de poder y, por lo mismo, esa lista no puede ser determinante.

Otra argumentación que se da, se hace derivar de lo establecido en el artículo 115 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal: se dice que de ahí puede entenderse que los Consejos de Ciudadanos no son órganos de gobierno o de poder, porque dicho numeral señala que "los Consejos de Ciudadanos son "independientes" de la administración pública del Distrito Federal...", tomando la palabra o término "independiente" como si fueran ajenos a la administración pública del Distrito Federal.

Este Tribunal Pleno estima que no se debe hacer esa interpretación de carácter literal: se tiene que hacer el

examen a la luz de lo dispuesto en el resto del propio artículo. Dice la parte siguiente del mismo precepto: "... para el ejercicio de sus funciones y operaciones como órganos de representación vecinal y participación ciudadana, en el presupuesto de egresos del Distrito Federal que le proponga el Jefe del Distrito Federal, a la Asamblea de Representantes preverá una asignación de recursos para apoyo de cada Consejo, que se ejercerá por ministración de la Delegación respectiva, de dicha suma se otorgará una compensación económica para los consejeros por su asistencia a las sesiones ordinarias del Pleno..."

Se aprecia pues, con mayor claridad, de la lectura de este segundo párrafo, que cuando la primera parte habla de independencia, no está aludiendo a que este tipo de órganos tan novedosos sean ajenos a la administración pública del Distrito Federal; lo que se pretende decir es que son autónomos respecto de la jerarquía centralizada y descentralizada del Distrito Federal; por lo contrario, no podría concebirse un órgano con las características y funciones legales que tienen los Consejos de Ciudadanos si no estuvieran enclavados dentro de la administración pública, aunque con facultades muy específicas.

Por otro lado, no es exacto que los órganos de poder sujetos a la materia electoral sean solamente los titulares o cúpulas de los poderes: Presidente de la República, Gobernadores, Senadores, etcétera; con ello se incurre nuevamente en una interpretación literal de los preceptos reguladores de lo que ya existe, pero no se adapta a la naturaleza de los órganos nacientes; además, la afirmación de mérito no es exacta, pues el artículo 115 de la Constitución Federal comprende dentro de la materia electoral no solo al presidente Municipal, sino también a los Síndicos y Regidores.

Lo hasta aquí expuesto permite concluir que los Consejos de Ciudadanos son órganos de poder público representativos de los habitantes de las Delegaciones seleccionados democráticamente por el voto de los ciudadanos, circunstancias que coinciden con los elementos que comprenden la definición o concepto que en esta ejecutoria se da de materia electoral. Luego, su nombramiento se genera dentro de lo que es materia electoral.

En otro aspecto, se alega que la pretensión de la parte actora (fundamentalmente postulación y registro de candidatos al cargo de consejeros ciudadanos por los Partidos Políticos), no está dentro de la materia electoral propiamente dicha, sino que es un derecho previo.

Para realizar el análisis de este argumento de qué es lo que comprende la materia electoral, se seguirá el mismo procedimiento y el mismo método interpretativo: Acudir al derecho positivo vigente y realizar una apreciación jurídica y sistemática, no literal, de las disposiciones relativas."

"...el Poder que en mil novecientos noventa y cuatro reformó la Constitución tenía ante sí una panorámica constitucional, político y jurídico muy diferente del que existía en mil novecientos setenta y siete, bastando para poner

de manifiesto la diferencia, el rico contenido de los artículos 41 y 60 vigentes en la actualidad y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las instituciones creadas al respecto, como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral; esto es lo que tenía al frente el Constituyente en mil novecientos noventa y cuatro, y a ello hay que acudir para interpretar el contenido de la materia electoral.

Hay otra razón de importancia para este proceder: consiste en que el propio artículo 122 constitucional, remite a los artículos 41 y 60 de la misma Carta Magna para cubrir aspectos electorales del Distrito Federal.

Así, el artículo 122 fracción III, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Federal establece:

"ARTICULO 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

...III.

...b) ... En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución."

Se advierte que la parte del precepto constitucional transcrito remite expresamente a los artículos 41 y 60 de la propia Constitución cuando se refiere a las elecciones de los representantes a la Asamblea (y por consiguiente al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que es su ley reglamentaria).

Por tanto, debe acudirse, aun cuando sea de manera analógica, al Código Federal citado, no solamente porque es el único que puede dar las respuestas correspondientes, sino también porque el propio artículo 122 constitucional está remitiendo a él.

Pues bien, examinando dicho Código, se ve que la postulación y registro de candidatos es parte del proceso electoral.

En efecto, el artículo 174 del mencionado Código, ubicado dentro del Título Primero, del Libro Quinto, denominado "Del proceso electoral", señala como etapas del proceso electoral, la preparación de la elección, la jornada electoral, los resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y la calificación de las elecciones; por su parte, los artículos 174, 175, 176, 177 y demás relativos, desenvuelven la primera etapa del proceso electoral, o sea, la de los "actos preparatorios de la elección", dentro de la cual se reglamentan el registro y postulación de candidatos.

Los aludidos preceptos dicen así:

"ARTICULO 174.

1. El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de noviembre del año previo al de la elección y concluye con la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Para los efectos de este Código, el proceso electoral ordinario comprende las siguientes etapas:

a) Preparación de la elección;

b) Jornada electoral;

c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y

d) Calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

3. La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante la primera semana del mes de noviembre del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.

4. La etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de Casilla.

5. La etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Federal Electoral.

6. La etapa de calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia al erigirse la Cámara de Diputados en Colegio Electoral y concluye cuando ésta declara la validez de la elección.

7. Atendiendo al principio de definitividad que rige en los procesos electorales, a la conclusión de cualquiera de las etapas o de alguno de los actos o actividades trascendentes de los órganos electorales, el director general o el vocal ejecutivo de la Junta Local o Distrital del Instituto, según corresponda, podrá difundir su realización y conclusión por los medios que estime pertinentes."

"ARTICULO 175.

1. Corresponde exclusivamente a los Partidos Políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

2. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos separadamente, salvo para efectos de la votación.

3. Los Partidos Políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular."

"ARTICULO 176.

1. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el Partido Político postulante deberá presentar y

obtener registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas.

2. La plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General, dentro de los quince primeros días del mes de enero del año de la elección. Del registro se expedirá constancia.

"ARTICULO 177.

1. Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

a) Para Diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 1° al 15 de abril inclusive, por los Consejos Distritales.

b) Para Diputados electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 30 de abril inclusive, por el Consejo General;

c) Para Senadores, del 15 al 30 de marzo inclusive, por los Consejos Locales correspondientes; y

d) Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 15 al 30 de enero inclusive, por el Consejo General.

2. El Instituto Federal Electoral dará amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos a que se refiere el presente Capítulo."

Lo relatado lleva a la convicción de que los preceptos que se pretenden impugnar a través de la acción de inconstitucionalidad, que a decir de los actores privan a los Partidos Políticos del derecho a postular candidatos al cargo de consejeros ciudadanos, comprenden temas o puntos propios de la materia electoral puesto que, incluso, los actos relativos (postulación y registro de candidatos), son considerados como integrantes del proceso electoral.

En esas condiciones, aun cuando la postulación y registro de candidatos al cargo de consejeros ciudadanos son actos previos a las elecciones en sí mismas consideradas, esto es, al ejercicio del sufragio, ello no les quita el carácter de actos electorales, pues si bien es verdad que desde un punto de vista teórico o doctrinario, puede establecerse una distinción entre el derecho a postular y la postulación en sí misma considerada, tal diferencia carece de apoyo en el derecho positivo.

Ciertamente, el derecho a postular candidatos es un derecho que se pretende ejercer precisamente en el proceso electoral; no puede desligarse el derecho a postular del efecto o consecuencia que con él se busca, y que no es otro que el de intervenir en el proceso electoral. Además la idea de marcar la diferencia entre el derecho a la postulación de candidatos y la postulación misma, es inaceptable porque va en la línea de eludir la prohibición impuesta por la Constitución, ya que bastaría acudir sistemáticamente al mismo planteamiento para burlar la norma impositiva. La diferencia puede ser, ciertamente, de fecunda producción cuando se afecten de modo objetivo las garantías individuales, pero éste no es el caso.

La interpretación estricta (no restrictiva) del artículo 105 Constitucional, lleva a la convicción de que lo que quiso establecer el Poder Reformador fue la no intervención de la

Suprema Corte en aquellos aspectos que pudieran afectar la materia electoral, y esa intervención afectatoria se vería claramente reflejada en el caso a estudio de estimarse procedente la acción de inconstitucionalidad planteada.

Independientemente de todo lo anterior, que por sí solo es suficiente para la conclusión anunciada, se hace notar que los propios recurrentes aceptan que la "postulación de candidatos" forma parte de la materia electoral, dado que en los agravios que expresaron con motivo del recurso de reclamación que en su momento hicieron valer en contra de la determinación del Ministro Instructor que desechó su demanda, expresamente lo reconocen, al manifestar:

"La materia electoral, tal como se encuentra catalogada en la propia Constitución y en su Ley Reglamentaria, incluye desde luego la organización de los propios Partidos, su registro y postulación de candidatos, amén de todo el proceso electoral que prevé el Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que comprende la preparación de elecciones, la jornada electoral, los resultados y declaración de validez de elecciones, para lo cual la propia Constitución y su Ley Reglamentaria tienen instituidas las instancias y los órganos competentes en la propia materia electoral", transcripción que confirma lo considerado en esta resolución.

Debe agregarse que jurídicamente no es posible desvincular a ese que llaman acto previo de postulación, de los demás que conforman el proceso electoral como lo pretende la parte actora, ya que los mismos se encuentran estrechamente vinculados o encadenados, de tal manera que no sería posible la existencia de uno sin que le precediera el otro. A manera de ejemplo, no podría existir registro de candidatos si antes éstos no son postulados; tampoco podría haber jornada electoral si no le preceden los actos de postulación y registro de candidatos, y así sucesivamente.

En las relatadas consideraciones, es de concluirse que la acción de inconstitucionalidad intentada resulta improcedente en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II Constitucional; 19, fracción II y 65, de su Ley Reglamentaria, ya que de tales disposiciones se desprende que, por mandato constitucional y legal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no está facultada para conocer de la acción de inconstitucionalidad, cuando a través de ésta se pretenden impugnar (como en el caso) normas generales o actos en materia electoral, por lo que la acción en esos términos planteada resulta improcedente y, por ende, debe decretarse el sobreseimiento correspondiente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

UNICO. Se declara improcedente y se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por Fauzi Hamdam Amad y otros como integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de actos de la propia Asamblea, Presidente de la República y Jefe del Departamento del Distrito

Federal, actos precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de seis votos de los Ministros: Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Aguinaco Alemán, declarar improcedente y sobreeser en la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por Fauzi Hamdam Amad y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de los actos de la propia Asamblea, Presidente de la República y Jefe del Departamento del Distrito Federal, actos precisados en el resultando primero; los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Gutiérrez, Castro y Castro, Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo votaron en contra y por la procedencia... 21

De las consideraciones rectoras en que se apoyó la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por el 33% de los miembros que integran la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se aprecia que ese Alto Tribunal realizó una interpretación armónica y sistemática de los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122 fracción III, de la Constitución Mexicana vigentes en esa fecha, los que hacen mención a cuestiones de carácter electoral, tales como las prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos, la integración y elección de los miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, la elección del Presidente de la

República, la forma de elegir a los Gobernadores de las Entidades Federativas, a los miembros de los Ayuntamientos, así como la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que es la Ley Reglamentaria del artículo 41 de la Carta Magna, y que establece los pasos a seguir en los procesos electorales federales; esto es, acudió al derecho vigente para solucionar el problema que le fue planteado.

Primeramente, el Más Alto Tribunal del País estableció el concepto de lo que son normas de carácter general en materia electoral, al definir las como "aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal".²²

Además, el Máximo Tribunal de la República demostró que los Consejos de Ciudadanos son órganos de poder público, pues entre sus funciones destaca la aprobación de los programas operativos anuales que los titulares de cada Delegación del Distrito Federal deben someter necesariamente a su consideración; y a través del procedimiento que establece el artículo 131 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito

²² Idem. pags. 150 a 181.

Federal, están en la posibilidad de aplazar los programas anuales de las Delegaciones, o bien, hacer que se modifiquen, con lo cual pueden afectar intereses particulares como cualquier autoridad con iniciativa de acción administrativa, el que se transcribe a continuación:

"ARTICULO 131. De conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los términos de la aprobación del Consejo de Ciudadanos respecto de los programas operativos anuales delegacionales, se sujetará a lo siguiente:

I. Los programas serán presentados al Pleno del Consejo de Ciudadanos por el delegado en la sesión inmediata posterior a la fecha de publicación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. El delegado hará una explicación de su contenido, del impacto presupuestal y de los beneficios que con su ejecución se generarían a los habitantes de la Delegación;

II. El Pleno del Consejo de Ciudadanos acordará, en la sesión a que se refiere la fracción anterior, turnar el programa a la comisión de trabajo correspondiente;

III. La comisión de trabajo deberá presentar el proyecto de acuerdo en la sesión ordinaria del Pleno inmediata posterior a la presentación del mismo, en la que deberá acordarse; y

IV. De no aprobarse, se continuará aplicando el programa anterior en lo conducente y en su caso, el delegado dictará las medidas provisionales de carácter general tendientes al ejercicio de las atribuciones o funciones de que se trate. El delegado formulará adecuaciones y presentará una nueva propuesta dentro de los diez días siguientes al acuerdo de no aprobación, la que para ser rechazada requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo de Ciudadanos, de alcanzarse esta mayoría, el delegado realizará las adecuaciones."."

Al analizar la definición de normas generales cuyo contenido es la materia electoral en relación con la forma de elegir a los consejeros ciudadanos, se aprecia que su elección es a través del voto de los ciudadanos, y en el marco de un

²² Idem, pag. 165.

proceso democrático, con la finalidad de fungir como titulares de órganos de poder, representativos de los habitantes de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal; características todas éstas que son coincidentes con el concepto de materia electoral que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, nuestro Más Alto Tribunal determinó que no se debería hacer una interpretación literal del artículo 122, fracción I, inciso b) de la Constitución Federal, el cual enumeraba en esa fracción como órganos locales de gobierno del Distrito Federal a:

- 1.- La Asamblea de Representantes.
- 2.- El Jefe del Distrito Federal.
- 3.- El Tribunal Superior de Justicia.

De donde se desprende que el encabezado del citado numeral establecía que el "Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí, y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución..."²³

De tal manera que los órganos gubernamentales del Distrito Federal no son únicamente los que se enumeran en el inciso b), de la fracción I del ordinal 122 de la Carta Magna, sino todos aquellos órganos representativos y democráticos que establece

²³ Idem, pags. 170 y 171.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 111^o. Edición, México, Porrúa, 1995, pags. 106 y 107.

la Constitución, dentro de los cuales se encuentran los Consejos de Ciudadanos, pues su elección, como ya quedó asentado con anterioridad, es a través del voto de los ciudadanos, y además, son órganos de poder representativos de los habitantes de las Delegaciones del Distrito Federal.

En estas condiciones, consideramos acertadas las razones que apuntó la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver la acción de inconstitucionalidad planteada en el sentido que lo hizo, pues realizó un estudio integral de las disposiciones que en el derecho vigente se refieren a la materia electoral, para llegar a establecer las conclusiones que llevaron a actualizar la causal de improcedencia prevista en esa época, en la fracción II del artículo 105 constitucional, y en el numeral 19 fracción II de su Ley Reglamentaria, en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no estaba facultada para conocer de acciones de inconstitucionalidad promovidas contra normas generales en materia electoral y, consecuentemente, al sobreseimiento decretado.

7.- ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD CON LAS LEGISLACIONES EXTRANJERAS.

En la actualidad, muchos son los países que tienen establecido un sistema para anular leyes inconstitucionales, sin que esto signifique que se vulnera el ámbito de competencia

de alguno de los otros poderes existentes en un Estado, sea Legislativo o Ejecutivo, por el hecho de que un Tribunal de carácter Constitucional anule, a través de un procedimiento establecido, leyes expedidas y promulgadas por aquéllos órganos de poder, que a su criterio contravengan a la Constitución.

La finalidad de la anulación de una ley inconstitucional es siempre la preservación del carácter supremo de la Ley Fundamental, sin que se requiera de la existencia de una controversia o de un agravio concreto, pues en caso de que se presentara este supuesto, el gobernado que sufra el agravio, tiene a su alcance otros medios legales de defensa; y para realizar el análisis, el órgano de control constitucional no debe tener limitación alguna, pues el Tribunal Constitucional debe ser capaz de calificar los actos y normas generales emitidas por los poderes de gobierno Ejecutivo y Legislativo, para asegurar que sean congruentes con la Constitución.

A continuación se harán breves comentarios de las Constituciones extranjeras que establecen un recurso o acción similares a la que dispone el artículo 105 fracción II, de la Carta Magna de nuestro País.

AUSTRIA. En la Constitución Austriaca de 1920 se estableció un procedimiento similar al de las acciones de inconstitucionalidad, denominado recurso de constitucionalidad, en el cual un Tribunal Constitucional Federal, conoce de alguna queja de una persona afectada por la violación de sus derechos fundamentales, y la sentencia que se pronuncie puede declarar

la nulidad con efectos generales de la ley estimada inconstitucional.

BRASIL. La Constitución de 1946 dispone una acción directa de inconstitucionalidad, que otorga derecho al Procurador General de la República para que el Supremo Tribunal Federal emita la declaratoria de inconstitucionalidad remitiendo el expediente al Senado o al Congreso Nacional, para que decida sobre la suspensión de una ley.

En la Constitución de 1952 se establece también la acción directa de inconstitucionalidad, que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y cuando la acción planteada es declarada fundada, la sentencia dictada tiene efectos particulares, únicamente en beneficio del accionante.

GUATEMALA. La Constitución de 1965 establece una Corte de Constitucionalidad que tiene competencia para conocer y resolver el recurso de inconstitucionalidad, el cual puede ser interpuesto por el Consejo de Estado, el Colegio de Abogados, el Ministerio Público por disposición del Presidente de la República, o bien, por cualquier persona afectada por la ley que se impugne. Las resoluciones de la Corte Constitucional tienen efectos generales, los cuales surten efectos a partir del día siguiente al en que son publicadas en el Diario Oficial.

REPUBLICA DEL SALVADOR. En su actual Constitución de 1962, existe una acción popular contra la inconstitucionalidad de las leyes, que se promueve ante la Suprema Corte de

Justicia, y sus fallos tienen efectos *erga omnes*. esto es, absolutos.

PANAMA. Este país tiene una institución conocida como "objección de inexequibilidad", que consiste en la impugnación por el Poder Ejecutivo Federal de los proyectos de ley que considere inconstitucionales, comprendiendo las reformas constitucionales que no se ajusten al procedimiento señalado por la Carta Magna. También tiene establecido un recurso de inconstitucionalidad.

CUBA. En su Constitución de 1940 se establece el recurso de inconstitucionalidad así como una acción popular contra leyes, que se interpone ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, y las sentencias dictadas en dichos procedimientos tienen efectos de carácter general.

ITALIA. La Corte Constitucional Italiana, de acuerdo a la Constitución de 1948, tiene competencia para examinar y resolver las controversias relativas a la inconstitucionalidad de una ley, sea en forma incidental o prejudicial planteada en un procedimiento concreto, o bien, en una acción directa de inconstitucionalidad promovida por el Gobierno Nacional. Las resoluciones de la Corte Constitucional tienen efectos *erga omnes*, circunstancia que permite que la norma general deje de tener eficacia a partir del día siguiente al de la publicación de la sentencia respectiva.

CHIPRE. El Tribunal Constitucional tiene facultades para declarar la inconstitucionalidad de una ley con efectos *erga omnes*, inclusive con carácter retroactivo. La acción de

inconstitucionalidad se puede plantear por el Presidente y Vicepresidente de la República conjuntamente, por la Cámara de Representantes y las Cámaras de Comunidad.

TURQUIA. La Constitución de 1961 estableció un Tribunal Constitucional ante el cual se puede promover la acción directa de inconstitucionalidad. están legitimados para su ejercicio el Presidente de la República, los Partidos Políticos, o una sexta parte de los miembros de cada una de las Cámaras Legislativas; se puede usar la vía prejudicial o incidental. Las sentencias de dicho Tribunal que declaren la inconstitucionalidad de una ley, con motivo de una acción directa, tienen efectos generales y las disposiciones relativas dejan de estar en vigor en la fecha de la resolución.

De lo anterior, podemos apreciar que son varios países los que cuentan con un medio de defensa de la Constitución, que permiten hacer declaraciones de inconstitucionalidad con efectos generales, anulando la ley que se considera incompatible o contraria a la Ley Fundamental, con la finalidad de que las leyes que emitan los Organos Legislativos, observen las disposiciones que establece la Carta Magna de cada uno de los países indicados como ordenamiento jurídico superior.

En estas circunstancias, consideramos acertada la reforma hecha por el Constituyente Permanente en 1994 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo objeto fue introducir en la fracción II de su artículo 105, las acciones de inconstitucionalidad como un medio de control constitucional, encaminado a examinar y juzgar sobre la

contradicción o incompatibilidad de una ley jerárquicamente inferior, frente a la Ley Fundamental; y declarar en su caso, la conformidad de las leyes ordinarias respecto de lo establecido por la Constitución, o bien, la anulación de la norma general sometida a estudio, con la posibilidad de que dicha declaratoria tenga efectos generales, circunstancia ésta última que no acontecía con el juicio de amparo, tomando en cuenta que la esencia del juicio de garantías no tiene los alcances de decretar en sus sentencias la nulidad de una norma de manera general, ni con alguna otra institución jurídica existente en nuestro país.

Lo anterior permite inferir que las acciones de inconstitucionalidad son un procedimiento novedoso en el orden jurídico mexicano, que permiten salvaguardar el carácter supremo de nuestra Constitución, al encomendar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cúspide del Poder Judicial de la Federación, la resolución de los procedimientos en que los sujetos legitimados para su ejercicio, planteen la posible contradicción entre una ley o un Tratado Internacional, por una parte, y la Constitución por la otra, y determinar si la norma general o el Tratado Internacional impugnado vulnera o no las disposiciones de la Carta Magna, y que de acuerdo a la facultad otorgada al mencionado Órgano decreta, en tal caso, su invalidez o nulidad.

CAPITULO IV

***PROBLEMAS QUE SURGEN EN RELACION
AL EJERCICIO DE LAS ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD.***

CAPITULO IV.

PROBLEMAS QUE SURGEN EN RELACION AL EJERCICIO DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

1.- LIMITACIONES EN CUANTO A SU EJERCICIO.

Las limitaciones que se presentan en el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, previstas en el artículo 105 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son esencialmente en los sujetos que están legitimados para promoverlas, y en relación a las normas generales que cada uno de ellos puede impugnar.

Así, tenemos que los Diputados del Congreso de la Unión únicamente están facultados para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes federales o del Distrito Federal emitidas por el propio Congreso de la Unión.

Los Senadores de la República pueden plantear las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión, o bien, en contra de Tratados Internacionales celebrados por el Presidente de la República.

El Procurador General de la República está legitimado para promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de normas generales de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales.

Las Cámaras de Diputados de las Entidades Federativas pueden ejercitar las acciones de inconstitucionalidad, únicamente en contra de leyes emitidas por el propio Organó Legislativo.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal posee facultades para iniciar las acciones de inconstitucionalidad, solamente en contra de normas generales expedidas por la propia Asamblea en el ámbito de su competencia.

Finalmente, los Partidos Políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, pueden promover las acciones de inconstitucionalidad, a través de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes en materia electoral federales o locales, referidas éstas últimas al Distrito Federal, que sean emitidas por el Congreso de la Unión; o bien, los Partidos Políticos con registro estatal, pueden impugnar, por conducto de su dirigencia estatal, normas generales de carácter electoral expedidas por la Cámara de Diputados de la Entidad Federativa que les otorgó el registro.

En este orden de ideas, podemos apreciar que la redacción de la fracción II del numeral 105 constitucional, enumera limitativamente la impugnación que cada Organó Legislativo, o bien los Partidos Políticos con registro, pueden hacer en relación de las normas generales, o de las de carácter electoral, respectivamente.

El 33% de los miembros de las Cámaras de Diputados Estatales y de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, únicamente pueden promover las acciones

de inconstitucionalidad en contra de leyes que el Organó Legislativo al que pertenecen haya emitido.

Los Partidos Políticos con registro solamente están facultados para impugnar normas generales de carácter electoral a través de sus dirigencias nacionales o estatales, pues debemos recordar que hasta antes de la reforma constitucional de fecha 21 de agosto de 1996, publicada en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, carecían de legitimación para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tenía competencia para el conocimiento y resolución de las acciones de inconstitucionalidad que se iniciaran en contra de leyes electorales; por lo que dicha reforma vino a ampliar el ámbito de control de constitucionalidad del Más Alto Tribunal de la República, al otorgarle facultad para el conocimiento y resolución de las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra normas generales de carácter electoral.

El 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados y de los miembros de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, pueden promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o del Distrito Federal, que haya emitido el propio Congreso de la Unión.

Asimismo, debe destacarse que el 33% de los integrantes del Senado de la República está legitimado para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad en contra de Tratados Internacionales celebrados por el titular del Poder Ejecutivo Federal; por ello, apreciamos que además de contar con facultad

para impugnar leyes federales o del Distrito Federal, también lo puede hacer respecto de Tratados Internacionales, circunstancia que amplía su legitimación para someter a la consideración del Máximo Tribunal del país, la posible contradicción entre una norma de carácter general o un Tratado Internacional y la Constitución.

Al respecto, debe tomarse en cuenta lo que dispone el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: "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."

Dicho artículo establece, primeramente, la jerarquía que corresponde a las diversas normas del sistema jurídico mexicano: fija una subordinación de las leyes ordinarias federales a la Constitución; determina un mayor valor jerárquico de las normas federales constitucionales, de las normas contenidas en los Tratados Internacionales, y de las leyes ordinarias federales, frente a las normas jurídicas constitucionales o normas jurídicas ordinarias de las Entidades Federativas; indica una supremacía de la norma jurídica interna constitucional respecto de la norma jurídica internacional contenida en algún Tratado Internacional; y finalmente, señala

una mayor jerarquía de la norma jurídica internacional frente a las normas constitucionales o secundarias de los Estados de la República.

En este orden de ideas, los Tratados Internacionales que se celebren por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal, y que sean aprobados por el Senado de la República, siempre deben ser congruentes con la Carta Magna, pues en caso de que contengan disposiciones que sean contrarias a ella, y de acuerdo a la teoría que adopta respecto de la jerarquía del Derecho Interno con el Derecho Internacional, se atenderá a lo que aquélla establezca, y no a lo previsto en el Tratado Internacional: pues el mismo artículo 133 de la Constitución instituye la supremacía de ella sobre las normas jurídicas contenidas en algún Tratado Internacional.

Así las cosas, estimamos que la amplia facultad que se le otorgó a los integrantes del Senado de la República para la impugnación de los Tratados Internacionales que celebre el Presidente de la República, estriba precisamente en que en su integración reside el principio federativo en su máxima expresión, pues cuenta con cuatro miembros representantes de cada Entidad Federativa y del Distrito Federal; y en ése Organo Legislativo Federal es, independientemente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, donde se discuten iniciativas de ley que tienen carácter federal, y en donde se aprueban los Tratados Internacionales celebrados por el titular del Poder Ejecutivo Federal, y por esa razón, el 33% del total de los representantes de los Estados pueden someter a la

consideración del Más Alto Tribunal de la Nación. la inconstitucionalidad de una norma general o de un Tratado Internacional, que por el contenido de sus preceptos vulnere disposiciones de la Ley Fundamental.

Y además, como los Tratados Internacionales siempre deben ser sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y el citado numeral 133 de la Carta Magna establece que los Tratados que estén de acuerdo con ella, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, son la Ley Suprema de toda la Unión, es lógico pensar que si una minoría de éste Organo Legislativo considera inconstitucional un Tratado Internacional celebrado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, y aprobado por la mayoría legislativa, cuente con legitimación para promover una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la finalidad de hacer cumplir las disposiciones de la Constitución y preservar su Supremacía.

El único individuo facultado para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad que puede impugnar todos los ordenamientos legales previstos en la fracción II del ordinal 105 de la Carta Magna, -leyes federales, estatales, del Distrito Federal, o bien Tratados Internacionales-, es el Procurador General de la República, ya que solamente a él le concedió legitimación activa el Poder Constituyente que en 1994 reformó la Constitución, para someter a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción entre una norma general de carácter federal,

estatal, del Distrito Federal, o un Tratado Internacional, por una parte, y la Ley Fundamental por la otra.

El papel que desempeña el Procurador General de la República es trascendental, debido a que es la única persona que individualmente puede promover las acciones de inconstitucionalidad, pues debemos recordar que el ejercicio de éstas no se encuentra al alcance de particulares agraviados por una norma jurídica que aprecien contraria a la Constitución; y al contar con legitimación activa para plantear las acciones de inconstitucionalidad contra todos los ordenamientos legales enumerados en la fracción II del artículo 105 de la Ley Fundamental, adquiere el papel de garante de la constitucionalidad de las leyes en nuestro país; independientemente de ser el titular del Ministerio Público de la Federación, que es el órgano encargado de la persecución de los delitos del orden federal; responsable de solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; de buscar y presentar elementos probatorios que acrediten la responsabilidad de éstos; de pedir la aplicación de las penas, así como todas aquellas funciones que le atribuye la Carta Magna.

Además debe señalarse un aspecto que es muy importante, los Organos Legislativos federales y estatales o locales, que están legitimados para iniciar las acciones de inconstitucionalidad, son minorías no inferiores al 33% de sus integrantes, pues son ellos los que disienten de la norma general aprobada por la mayoría legislativa, ellos son los que

consideran que la ley discutida y aprobada resulta contraria a la Ley Fundamental.

Una limitación muy importante que se presenta en el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, es el hecho de que éstas no se pueden promover contra los reglamentos, que si bien en sentido material poseen las características de la ley (generalidad, abstracción y obligatoriedad), y en algunos casos emanan de un Organismo Legislativo; tal y como aconteció con el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, publicado en la gaceta oficial del Departamento del Distrito Federal el 29 de julio de 1993, y que fue expedido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; ni la fracción II del artículo 105 de la Carta Magna, ni la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen algo al respecto.

En este sentido, si los reglamentos también pueden considerarse, por sus características, como normas generales, la razón por la que las acciones de inconstitucionalidad no se pueden promover contra éstos, es precisamente por que la fracción II del numeral 105 de la Ley Fundamental no establece una hipótesis en la que se mencione a los reglamentos; pues únicamente se encuentra prevista su procedencia contra leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales.

A mayor abundamiento, debe decirse que la misma fracción II del numeral 105 de la Carta Magna, establece el término

"leyes". y enumera a los Cuerpos Legislativos federales, estatales y locales que emiten las normas generales que pueden ser objeto de impugnación.

No pasa desapercibido el hecho de que la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señale en su mayor parte el vocablo "normas generales", pues de ella misma se colige que se refiere a leyes propiamente dichas, y no a los reglamentos, que también tienen las características de aquéllas: debido a que hace mención a los Organos Legislativos que hubieren emitido la norma, y al Organo Ejecutivo que la promulgó.

En la inteligencia de que los Organos Legislativos que expidan las normas generales, no pueden ser otros que la Cámara de Diputados, y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, las Cámaras de Diputados Estatales, y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y el Organo Ejecutivo que las promulgue, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, y el Jefe del Distrito Federal.

En esta tesitura, de acuerdo a lo previsto en la fracción II del artículo 105 de la Ley Fundamental, únicamente las leyes y los Tratados Internacionales pueden ser objeto de control constitucional, a través del ejercicio de una acción de inconstitucionalidad promovida ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los sujetos legitimados para ello.

En este aspecto consideramos que, debido a que los reglamentos poseen en sentido material las características de

la ley (generalidad, abstracción y obligatoriedad), la Constitución debe prever la posibilidad del ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad contra ellos, pues también regulan situaciones genéricas, tal y como acontece con las leyes.

Además, no debe ser obstáculo para ello el hecho de que provengan o no de un Organó de naturaleza Legislativa, pues si se desea preservar la supremacía de la Constitución, deben ser susceptibles de ser examinadas todas las disposiciones generales que emitan el titular del Poder Ejecutivo o bien, los Cuerpos Legislativos.

2.- PROBLEMATICA POLITICA, SOCIAL Y ECONOMICA.

Este apartado se refiere a la problemática que puede surgir en nuestro país cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegare a declarar la invalidez de una norma general o de un Tratado Internacional, a través de la promoción y resolución de una acción de inconstitucionalidad, en el entendido que hasta este momento (mayo de 1997) no se ha dado un caso específico.

Ha quedado asentado con anterioridad que para que el Máximo Tribunal del País emita una declaratoria de invalidez, con efectos generales, de una ley o de un Tratado Internacional se requiere el voto favorable de cuando menos ocho Ministros; y que la sentencia de invalidez puede fundarse en la violación de

cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial, con excepción de las normas generales de carácter electoral, en las que la resolución de invalidez solamente podrá apoyarse en los artículos expresamente señalados en la demanda.

Ahora bien, en la realidad social es difícil que se llegue a la declaración de invalidez de una norma general o de un Tratado Internacional, por el hecho de que deben concurrir al menos ocho votos favorables de los integrantes del Más Alto Tribunal de la República para tal declaratoria, y ese requisito o candado, si así se quiere ver, es difícil de superar; además, consideramos que durante el procedimiento de la acción de inconstitucionalidad, indudablemente habría cabildeo por parte de las autoridades gubernamentales interesadas en la subsistencia de la ley o del Tratado Internacional impugnado para que no se llegara a tal extremo, pues la sentencia que declare la invalidez traería desequilibrios en el desarrollo y vida de la Nación.

A manera de ejemplo, en tratándose de una ley federal de carácter fiscal, en la que se haya determinado las contribuciones a cubrir por parte de los gobernados, su invalidez traería como consecuencia que el ingreso estimado para la Federación sufra un notable decremento, lo que quizá repercutiría en la disminución del gasto social programado por el Gobierno para el beneficio de la colectividad, esto sin contar con el hecho de que algún sector de la población estimase inconstitucional otra norma general en materia fiscal,

pero como los particulares no están legitimados para el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, tendrían que hacer uso del juicio de amparo, y en el caso de que se conceda la protección constitucional, ésta únicamente tendría efectos respecto del quejoso que promovió dicho juicio, obligando al cumplimiento de la ley a todos los demás gobernados que no hayan recurrido al juicio de garantías.

Otra problemática que puede surgir en la declaración de invalidez de una norma general o de un Tratado internacional, sería la desestabilización del sistema político nacional, pues como en México no se acostumbra la anulación de leyes, se podría pensar que el hecho de que el Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declare la invalidez y consecuentemente la ineficacia de una ley emitida por el Congreso de la Unión, de un Tratado Internacional celebrado por el titular del Poder Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado de la República, o de una norma de carácter general expedida por la Cámara de Diputados de alguna Entidad Federativa, o por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es una invasión en el ámbito de competencia del Poder Legislativo, sea éste Federal, Estatal o Local (del Distrito Federal), por parte del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, debe precisarse que las atribuciones de cada poder federal están delimitadas en la Constitución, que es la máxima expresión de la Soberanía Nacional, y dicho texto fundamental únicamente puede ser reformado por el Constituyente

Permanente, a través del procedimiento establecido en su artículo 135: de donde se desprende que si en ella se prevén las facultades que tiene cada Organó del Poder Público, de ninguna manera puede existir invasión en la esfera de competencia de un poder sobre otro, pues únicamente estará actuando de conformidad a lo previsto por la Ley Fundamental, en el ejercicio propio de sus atribuciones.

Además, aquí debe reflexionarse que en realidad no se están planteando posiciones jerárquicas de superioridad de un poder sobre otro, sino tan solo se corrobora un principio de derecho público, el de Supremacía Constitucional, que precisamente coloca a la Constitución de nuestro país por encima de los poderes que el propio texto fundamental reconoce, fijándoles sus atribuciones, con lo que se establece una reafirmación de todo el sistema constitucional al designar a uno de los poderes, el Judicial Federal, como el encargado de vigilar el acatamiento por parte de las autoridades, y la correcta interpretación de la Ley Suprema, otorgándole facultades de invalidación de leyes en los casos en que en éstas existan contradicciones con la Carta Magna.

La jerarquía superior, por lo tanto, no es de un poder sobre el otro, sino de la Constitución sobre todos los poderes, uno de los cuales debe tener la facultad exclusiva de calificar y vigilar que los actos de las autoridades, las leyes y los Tratados Internacionales estén en congruencia con lo dispuesto por la propia Ley Fundamental.

En realidad, estimamos que es verdaderamente difícil el predecir las consecuencias, y los costos político, económico y social para el gobierno, que podría desencadenar el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegare a declarar la invalidez de una norma general o de un Tratado Internacional a través del procedimiento de acciones de inconstitucionalidad, pues hasta la fecha no ha ocurrido; y además, este método de control constitucional tiene apenas dos años de existencia en nuestro sistema jurídico.

Sin embargo, lo anterior no debe ser obstáculo para pensar que este novedoso procedimiento constitucional brinda la oportunidad de que el Máximo Tribunal de la República logre un auténtico control constitucional, no sólo de los actos autoritarios a través del juicio de amparo y de las controversias constitucionales; sino también de las leyes y de los Tratados Internacionales, mediante las acciones de inconstitucionalidad.

3.- LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD COMO UN INSTRUMENTO DE PRESION E INCONFORMIDAD POLITICA.

El hecho de que las acciones de inconstitucionalidad puedan ser planteadas por el equivalente al 33% de los miembros, ya sea de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de los integrantes de las Cámaras de Diputados Estatales, o de los miembros de la

Asamblea de Representantes del Distrito Federal, quiere decir que son minorías de Organos Legislativos los que están facultados para su promoción.

Las acciones de inconstitucionalidad pueden ser un instrumento de presión e inconformidad política, en razón de que si el 33% de los miembros de un Organo Legislativo no está de acuerdo con la ley que emitió el Cuerpo Legislativo al que pertenecen, ese porcentaje, quizás exclusivamente de un Partido Politico, está legitimado para ejercitar una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, planteando la posible contradicción entre dicha norma general y la Carta Magna.

Desde esta perspectiva, podría pensarse que las acciones de inconstitucionalidad son un "recurso político de una minoría" -no inferior del 33% de los integrantes de un Organo Legislativo- que pretende rescatar una decisión con la cual no comparten el criterio de constitucionalidad, y después de haber perdido frente a una mayoría, un debate y una votación.

Sin embargo, consideramos que el procedimiento de acción de inconstitucionalidad no se debe apreciar desde esa óptica, pues de esa manera vendría a ser un "recurso" que la Ley Fundamental otorga a las minorías de los Cuerpos Legislativos Federales, Estatales o Locales, para intentar anular una ley o un Tratado Internacional con el que no están conformes por razones de constitucionalidad, y que tal vez en muchos casos, no sea la preservación del carácter supremo de la Constitución la principal causa por la que se promueva la acción de

inconstitucionalidad respectiva. sino por intereses totalmente ajenos a ello.

Las acciones de inconstitucionalidad, procedimiento novedoso que se introdujo en nuestra Ley Fundamental en la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, deben estimarse como instrumentos de control de la constitucionalidad de las leyes secundarias y de los Tratados Internacionales, en relación con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de ser ésta el máximo ordenamiento jurídico de nuestro país, y bajo el cual deben estar las demás leyes.

Como ya se ha precisado, los Partidos Políticos con registro, a través de sus dirigencias nacionales o estatales según corresponda, pueden ejercitar las acciones de inconstitucionalidad únicamente en contra de leyes electorales, sean federales, estatales o locales, y pueden utilizar el procedimiento de acción de inconstitucionalidad como instrumento de presión e inconformidad política contra el gobierno, en virtud de que al impugnar una norma general de carácter electoral, demuestran su inconformidad con dicha ley; y obligan al Más Alto Tribunal de la República, a pronunciarse sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad, al haberse eliminado de la fracción II, del artículo 105 de la Carta Magna, la prohibición que tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del conocimiento de acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de normas generales en materia electoral.

De esta manera, las dirigencias de los Partidos Políticos con registro pueden impugnar solamente leyes electorales, pues está constitucionalmente establecido que la única vía para plantear la no conformidad de las normas generales de carácter electoral con la Constitución, es la prevista en su artículo 105.

Además, al tener la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia para el conocimiento y resolución de las acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales, cuenta con la facultad para invalidar cualquier tipo de leyes que se estimen contrarias a la Constitución; haciendo a un lado la arrogante concepción, que se tuvo durante mucho tiempo, de que ese Alto Tribunal debería estar apartado del conocimiento de cuestiones electorales, independientemente de la atribución que posee, de investigar hechos que pudieren constituir una violación del voto público, la que se encuentra regulada en el tercer párrafo del artículo 97 constitucional.

4.- PERSPECTIVAS DEL EJERCICIO DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Las acciones de inconstitucionalidad previstas en la fracción II del artículo 105 de la Constitución son, a partir de su introducción en el texto de la Carta Magna, un medio de control constitucional que viene a sumarse al juicio de amparo y a las controversias constitucionales.

Algunas características de las acciones de inconstitucionalidad son las siguientes:

- 1.- Constituyen un medio de control constitucional sobre leyes y Tratados Internacionales, que por el contenido de sus preceptos pudieren transgredir disposiciones de la Ley Fundamental.
- 2.- Sólo pueden ser promovidas por minorías legislativas no inferiores al 33% de sus miembros, por las dirigencias nacionales o estatales de los Partidos Políticos con registro, y por el Procurador General de la República, pues son los únicos sujetos constitucionalmente legitimados para su ejercicio.
- 3.- De acuerdo a lo previsto en la fracción II, del artículo 105 Constitucional, únicamente pueden plantearse en contra de leyes y de Tratados Internacionales.
- 4.- Para lograr la declaratoria de invalidez de una ley o de un Tratado Internacional, se requiere el voto favorable de al menos ocho Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 5.- Las declaraciones de invalidez que se emitan en las sentencias tienen efectos generales.

Las acciones de inconstitucionalidad tienen como sustento y razón de ser, reiteramos, la de constituir un procedimiento de control de la constitucionalidad de las leyes y de los Tratados Internacionales respecto de la Supremacía de la Ley Fundamental, y la necesaria congruencia de las normas secundarias con aquélla.

Además, por su propia naturaleza las acciones de inconstitucionalidad se plantean sin la necesidad de un agravio personal, sino con el puro interés de preservar la Supremacía de la Constitución, lo cual no requiere de la demostración de la afectación a un interés jurídico.

Las acciones de inconstitucionalidad como procedimiento de control constitucional llevado a cabo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tienen como objetivo dilucidar sobre la posible contradicción entre una norma de carácter general (ley) o un Tratado Internacional y la Constitución, y ello viene a consolidarla como un Tribunal vigilante del cumplimiento íntegro de la Carta Magna, pues es un procedimiento que vela por el respeto a todos sus preceptos, no sólo a las garantías individuales, como acontece con el juicio de amparo.

Consideramos a este tipo de acciones, que apenas han surgido en nuestro sistema jurídico, con un futuro prometedor, pues como medio de control constitucional tienen el firme propósito de preservar el carácter supremo, y de hacer cumplir cabalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con las acciones de inconstitucionalidad se rompe con el principio establecido en el juicio de garantías, consistente en la relatividad de las sentencias, y con ello, como lo han manifestado algunos juristas, entre ellos el Ministro Juventino V. Castro y Castro, se logra el auténtico medio de defensa de la Ley Fundamental, pues cuando alguna ley contenga disposiciones en contrario, debe ser anulada para mantener el

respeto a la Carta Magna. permitiendo el equilibrio y la armonía de un Poder Público único. que solamente se distribuye para su ejercicio.

Sin que lo anterior signifique la invasión de uno de los Poderes. el Judicial de la Federación. en el ámbito de competencia de otro. sino que únicamente se limita a ejercer la función para la cual fue creado. y consolidado con las reformas constitucionales de los meses de diciembre de 1994 y de agosto de 1996. en las cuales. sin lugar a dudas. el espíritu fue el de otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el carácter de un Tribunal de Constitucionalidad. creando las acciones de inconstitucionalidad como instrumentos procesales para el examen de las leyes y de los Tratados Internacionales. los que en caso de ser contrarios a la Ley Fundamental. deben ser invalidados como una forma de defender y asegurar un orden constitucional reconocido y declarado.

En este orden de ideas. la única manera de asegurar el respeto a la Constitución. es la de contar con un sistema de justicia constitucional que permita invalidar leyes que la transgredan. para mantener integro el orden jurídico nacional: circunstancia que viene a completar el ámbito de control constitucional existente con el juicio de amparo y con las controversias constitucionales.

Finalmente. la Suprema Corte de Justicia de la Nación como máximo intérprete y vigilante del cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. debe ponderar adecuadamente cada acción de inconstitucionalidad que

le sea planteada, para resolverla con la imparcialidad y precisión que le deben ser características, sin atender a presiones de carácter político, para que la sentencia sea dictada en uno u otro sentido, declarando, indudablemente, la invalidez de una ley o de un Tratado Internacional que vulneren clara y gravemente a la Carta Magna en alguno o algunos de sus preceptos, sin importar las consecuencias que pueda tener dicha declaratoria, pues en el Estado de Derecho a que aspiramos vivir los mexicanos no deben existir y aplicarse leyes que contengan vicios o incongruencias para con la Constitución.

Puesto que en caso de no ser así, el Más Alto Tribunal del país estaría desobedeciendo el mandato que el Constituyente Permanente le encomendó en las reformas hechas a la Carta Magna en 1994 y 1996, como nuestro Máximo Tribunal de Constitucionalidad, en virtud de que esas reformas redundan en aras del cabal cumplimiento de la Supremacía Constitucional.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

1.- La Constitución es la Ley Fundamental en el sistema jurídico mexicano, que establece la forma de organización y el funcionamiento del Estado a través de los poderes federales, y la relación de los particulares con aquéllos; y como ordenamiento jurídico supremo, de acuerdo a lo previsto en su artículo 133, se encuentra por encima de los poderes constituidos, razón por la cual, las leyes y los actos que emitan, deben estar en congruencia con ella.

2.- El control de la constitucionalidad es un procedimiento de carácter constitucional, establecido en la Carta Magna para vigilar que las leyes y los actos autoritarios respeten y se apeguen a los principios fundamentales que la propia Constitución como ordenamiento jurídico superior consagra.

3.- Los procedimientos de control constitucional establecidos en el sistema jurídico mexicano, son llevados a cabo ante un órgano de naturaleza jurisdiccional (Poder Judicial de la Federación), y son: el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

4.- En la historia del orden jurídico mexicano, únicamente en las Leyes Constitucionales de 1836, y en el procedimiento establecido en los artículos 22, 23 y 24 del Acta de Reformas

de 1847. se encontraba prevista la facultad de hacer declaraciones de nulidad de leyes con efectos generales: a través del órgano de control constitucional denominado Supremo Poder Conservador. y de las Legislaturas Estatales que emitían su voto. en el sentido de declarar inconstitucional o no a la ley impugnada. a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. respectivamente.

5.- Las acciones de inconstitucionalidad se introdujeron en la fracción II del artículo 105 Constitucional. en la reforma hecha a la Carta Magna en el mes de diciembre de 1994.

6.- En el mes de agosto de 1996. el Poder Constituyente Permanente reformó la fracción II. del artículo 105 Constitucional. con el objeto de otorgar competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. para el conocimiento y resolución de acciones de inconstitucionalidad en las que se planteara la posible contradicción entre la Constitución y las leyes electorales: pues hasta antes de esa reforma. nuestro Máximo Tribunal carecía de facultad para el conocimiento y resolución de acciones de inconstitucionalidad planteadas contra normas generales de naturaleza electoral.

7.- Las acciones de inconstitucionalidad son un procedimiento de control constitucional. que se puede ejercer por el 33% de los miembros de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. en contra de leyes federales o del Distrito Federal.

expedidas por el propio Congreso de la Unión; por el 33% de los integrantes del Senado de la República, en contra de leyes federales o del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales, celebrados por el Presidente de la República, y ratificados por ese Cuerpo Legislativo; por el 33% de los miembros de las Legislaturas Estatales, en contra de normas generales emitidas por el propio Organó Legislativo; por el 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea; por las dirigencias nacionales o estatales de los partidos políticos con registro, solamente contra normas generales de carácter electoral; o bien, por el Procurador General de la República, quien está facultado para impugnar leyes federales, estatales, del Distrito Federal, sean electorales o no, así como Tratados Internacionales.

8.- Una acción de inconstitucionalidad planteada por el 33% de los integrantes de un Organó Legislativo, contra una norma general expedida por el mismo Organó Representativo, se traduce en la circunstancia de que al menos la tercera parte de sus miembros, estimen inconstitucional dicha ley, y por consiguiente, están en la posibilidad de impugnar la norma general que en su concepto es contraria a la Carta Magna.

9.- La anterior conclusión se ve claramente ejemplificada con el procedimiento de acción de inconstitucionalidad 1/95, promovido por el 33% de los integrantes de la Asamblea de

Representantes del Distrito Federal, en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

10.- El Procurador General de la República, es la única persona que, de manera individual, está legitimada para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad, y puede impugnar leyes federales, estatales y del Distrito Federal, sean de carácter electoral o no, así como Tratados Internacionales, celebrados por el titular del Poder Ejecutivo Federal, y ratificados por el Senado de la República; lo que trae como consecuencia que el Poder Constituyente que en 1994 reformó la Constitución, le haya atribuido la función de garante de la constitucionalidad de las leyes en nuestro país.

11.- Las sentencias que pronuncie la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el procedimiento de acciones de inconstitucionalidad, y que sean aprobadas por el voto favorable de cuando menos ocho Ministros, pueden declarar la invalidez con efectos generales de las normas impugnadas.

12.- La declaración de invalidez, y consecuentemente la ineficacia de una ley, comprende a todas las normas que estén relacionadas con aquella que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina inválida.

13.- La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, es omisa en establecer si en la sentencia que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver una acción de inconstitucionalidad, y que sea aprobada por el voto favorable de al menos ocho Ministros, se abroga en su totalidad la ley impugnada en virtud de estimarse inconstitucional, o bien, si únicamente se declaran inválidos los artículos que contravienen disposiciones de la Ley Fundamental.

En este aspecto, para precisar el hecho de que si se abroga en su totalidad la norma general declarada inconstitucional o solamente algunos de sus artículos, se propone reformar el quinto párrafo de la fracción II, del artículo 105 de la Carta Magna, que en la actualidad tiene la siguiente redacción:

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

Para quedar con la redacción que a continuación se sugiere:

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que se determine la invalidez e ineficacia de una norma general, sólo podrá ser declarada respecto de los artículos de la ley impugnada, que por el contenido de sus disposiciones efectivamente contravengan a ésta Constitución, siempre y cuando concorra el requisito de que sean aprobadas por una mayoría de al menos ocho votos de los Ministros".

14.- El primer párrafo del numeral 45, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que las

sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que se declare la invalidez de un acto o norma general, producirán sus efectos a partir de la fecha en que así lo determine, en la resolución, ese Alto Tribunal.

Como complemento de la conclusión anterior, se propone la reforma de dicho párrafo, en el que se establezca que la declaratoria de invalidez de algunos artículos de una norma general, tenga efectos retroactivos a partir del momento de su promulgación; esto es, determinar que esos preceptos nunca tuvieron vigencia.

15.- Aún y cuando la fracción II, del numeral 105 de la Constitución, no establece expresamente que los reglamentos sean impugnables a través del ejercicio de una acción de inconstitucionalidad, se propone que se adicione un inciso a dicha fracción, con la finalidad de que también sea susceptible de ser examinada su constitucionalidad por el Más Alto Tribunal de la República; y en su caso, los artículos que por su contenido contravengan disposiciones de la Ley Fundamental, sean declarados inválidos e ineficaces: pues debe recordarse que los reglamentos poseen las características de las leyes, y también regulan situaciones de carácter genérico, tal y como acontece con las leyes.

APENDICE

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
TRAMITADAS HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.**

NÚM.	PARTES	ACTOR RECLAMANTE	DEFENSOR	OBSERVACIONES
175	<p>ACTOR: DIVERSOS INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.</p> <p>DEMANDADO: ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. PRIMERA LEGISLATURA. PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.</p>	<p>Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, específicamente las secciones 3a. y 4a que comprenden los artículos 60 al 66 y 71, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1985.</p>	<p>INSTRUCTOR: CASTRO Y CASTRO.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 31 octubre 1985, el Tribunal Pleno dictó sentencia definitiva, en la que se declara improcedente y se archiva en la presente acción de inconstitucionalidad. • ARCHIVO. 15 DE ABRIL DE 1986.
176	<p>ACTOR: DIVERSOS INTEGRANTES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION.</p> <p>DEMANDADO: CAMARA DE DIPUTADOS Y CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION. ILY LEGISLATURA. PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SECRETARIA DE GOBERNACION.</p> <p>TERCEROS PERJURICADOS: SECRETARIA DE MARINA Y SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.</p>	<p>Fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p>	<p>INSTRUCTOR: AZUELA GUITRON.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 6 marzo 1986, el Tribunal Pleno dictó resolución definitiva, en la que declara procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y se reconoce la validez de los actos reclamados. • ARCHIVO. 15 DE ABRIL DE 1986.

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
TRAMITADAS HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.**

NÚM.	PAÍSES	ACTOS INCONSTITUCIONALES	MINISTERIO	COMENTARIOS
356	<p>ACTOR: INTEGRANTES DE LA 1ª LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COLOIMA</p> <p>DEMANDADOS: CONGRESO Y GOBERNADOR CONSTITUCIONAL AMBOS DEL ESTADO DE COLOIMA</p>	<p>Decreto número 163, emitido por la "1ª Legislatura del Congreso del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional, denominado "El Estado de Colima", correspondiente al tomo LXXXI, número 3, de fecha veinte de enero de mil novecientos noventa y seis.</p>	<p>INSTRUCTOR: GONGORA PIMENTEL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 8 marzo 1996, el Ministro Instructor dictó un proveído que en lo conducente señaló: "la parte actora no reclama en vía de acción de inconstitucionalidad una norma de carácter general, sino un decreto administrativo que no reúne las características de generalidad y abstracción que revela toda ley, ya que sólo se trata de la autorización que se otorgó, por parte de dicho Congreso Local, para que el Episcopo Estatal celebrara un contrato con una empresa determinada. En mérito de lo expuesto, procede desestimar, por no haberse improcedente, la presente demanda." • ARCHIVO 15 DE ABRIL DE 1996.
356	<p>ACTOR: INTEGRANTES DE LA VII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR</p> <p>DEMANDADOS: CONGRESO Y GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DE ESE ESTADO</p>	<p>Decreto número 89 emitido por la VIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California Sur, publicado en el Boletín Oficial de ese Estado el seis de junio de mil novecientos noventa y seis, por el que se expidió la Ley de Seguridad Pública de ese Estado.</p>	<p>INSTRUCTOR: ORTIZ MAYAGOTIA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 2 agosto 1996, se ordenó formar y registrar el expediente y se designó como instructor al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagotia. • El 5 agosto 1996, se admitió la demanda, se ordenó emplazar a las autoridades demandadas y se dio vista al Procurador General de la República. • El 18 septiembre 1996, se tuvo por presentado el informe solicitado al Congreso del Estado de Baja California Sur y al Gobernador de ese Estado, se dio vista al Procurador General de la República para que formulara parecer y se pusieron los autos a la vista de las partes para que dentro del plazo de cinco días formularan alegatos.
456	<p>ACTOR: INTEGRANTES DE LA LIV LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATAN</p> <p>DEMANDADOS CONGRESO Y GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DE ESE ESTADO</p>	<p>Decreto número 63 emitido por la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Yucatán, publicado en el Diario Oficial de ese Estado el veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y seis, por el que se reformó y adicionó la Ley Orgánica de los Municipios de ese Estado.</p>	<p>INSTRUCTOR: AGUIRRE ANGUANO.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 26 septiembre 1996, se ordenó formar y registrar el expediente y se designó como instructor al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguano. • El 27 septiembre 1996, se admitió la demanda, se ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que realicen el informe correspondiente y se dio vista al Procurador General de la República. • El 11 noviembre 1996, se tuvo por presentado el informe solicitado al Congreso del Estado de Yucatán y al Gobernador y Secretario General de Gobierno de ese Estado; se dio vista al Procurador General de la República para que formulara parecer y se pusieron los autos a la vista de las partes para que dentro del plazo de cinco días formularan alegatos.

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
TRAMITADAS HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.**

NÚM.	PARTES	ACTOS INCONSTITUCIONALES	ACTORES	COMENTARIOS
596	<p>ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.</p> <p>DEMANDADOS: CONGRESO, GOBERNADOR Y SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE COLIMA.</p>	<p>La expedición, promulgación y publicación del decreto número 230, emitido por el Congreso del Estado de Colima, por el que se aprobó el Código Electoral de esa entidad, esencialmente, respecto de los artículos 27 y 301, publicado el día nueve de noviembre del pasado año en el Periódico Oficial del Estado.</p>	<p>GUZMÁN PELAYO.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 25 noviembre 1986, se ordenó formar y registrar el expediente y se ordenó turnar al Ministro José de Jesús Guzmán Pelayo, para que elabore el proyecto de resolución respectivo y dé cuenta con él al Tribunal Pleno. • El 2 enero 1987, el Tribunal Pleno dictó sentencia definitiva, en la que se declara improcedente la acción de inconstitucionalidad promovida por la parte actora. • ARCHIVO: 24 DE ABRIL DE 1987.
696	<p>ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.</p> <p>DEMANDADOS: PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CÁMARA DE SENADORES Y CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.</p>	<p>La expedición, promulgación y publicación del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre del pasado año, esencialmente, los artículos 44, párrafo 7, inciso a), fracción I, y décimo transitorio del citado Código y decreto, respectivamente.</p>	<p>SILVA MEZA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 28 noviembre 1986, se ordenó formar y registrar el expediente y se ordenó turnar al Ministro Juan Silva Meza, para que elabore el proyecto de resolución respectivo y dé cuenta con él al Tribunal Pleno. • El 7 enero 1987, el Tribunal Pleno dictó sentencia definitiva, en la que se declara que es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad promovida por la actora; se reconoce la validez constitucional de los preceptos legales reformados. • ARCHIVO: 3 DE MARZO DE 1987.
796	<p>ACTOR: PARTIDO PORO DEMOCRÁTICO.</p> <p>DEMANDADOS: PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CÁMARA DE SENADORES Y CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.</p>	<p>La expedición, promulgación y publicación del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre del pasado año, esencialmente, respecto de los artículos décimo al décimo octavo transitorios del citado decreto.</p>	<p>SANCHEZ CORDERO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 28 noviembre 1986, se ordenó formar y registrar el expediente y se ordenó turnar a la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, para que elabore el proyecto de resolución respectivo y dé cuenta con él al Tribunal Pleno. • El 7 enero 1987, el Tribunal Pleno dictó sentencia definitiva, en la que se declara improcedente la acción de inconstitucionalidad promovida por la parte actora. • ARCHIVO: 3 DE MARZO DE 1987.

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
TRAMITADAS HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.**

NO.	PARTIDO	ASPECTOS INCONSTITUCIONALES	DEFENSOR	RESUMEN DE HECHOS
096	<p>ACTOR: PARTIDO VERDE ECOLÓGISTA</p> <p>DEMANDADO: PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CÁMARA DE SENADORES Y CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN</p>	<p>La expedición, promulgación y publicación del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre del pasado año, esencialmente, respecto del artículo segundo transitorio inciso c), del artículo Cuarto del citado decreto.</p>	<p>CASTRO Y CASTRO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 4 diciembre 1996, se ordenó formar y registrar el expediente y se ordenó turnar al Ministro Doctor Justino V. Castro y Castro, para que elabore el proyecto de resolución respectivo y dé cuenta con él al Tribunal Pleno. • El 6 enero 1997, se requirió al Instituto Federal Electoral para que, a la brevedad posible, remita a este alto Tribunal, copia debidamente autorizada de los Estatutos en vigor del partido político actor. • El 9 enero 1997, el Tribunal Pleno dictó sentencia definitiva, en la que se declara que es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad promovida por la actora; se reconoce la validez constitucional de los preceptos legales reclamados. • <u>ARCHIVO 3 DE MARZO DE 1997.</u>
098	<p>ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</p> <p>DEMANDADO: PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CÁMARA DE SENADORES, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y SECRETARIO DE GOBIERNO</p>	<p>La expedición, promulgación y publicación del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre del pasado año, esencialmente, respecto de los artículos cuarto, quinto, sexto y séptimo transitorios, así como el artículo 48, párrafo 7, inciso a) fracciones I y IV, del citado Código</p>	<p>DIÁZ ROMERO.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 6 diciembre 1996, se ordenó formar y registrar el expediente y se ordenó turnar al Ministro Juan Díaz Romero para que elabore el proyecto de resolución respectivo y dé cuenta con él al Tribunal Pleno. • El 3 enero 1997, se le requirió al Instituto Federal Electoral para que, a la brevedad posible, remita a este alto Tribunal copia debidamente autorizada de los Estatutos en vigor del partido político actor. • El 9 enero 1997, el Tribunal Pleno dictó sentencia definitiva, en la que se declara que es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad promovida por la actora; se reconoce la validez constitucional de los preceptos legales reclamados. • <u>ARCHIVO 3 DE MARZO DE 1997.</u>

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
TRAMITADAS HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.**

NO.	PARTES	ACTOS RECLAMADOS	RESPUESTA	OBSERVACIONES
1098	<p>ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA</p> <p>DEFENDIDOS: PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CAMARA DE SENADORES Y CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION.</p>	<p>La expedición, promulgación y publicación del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre del presente año, esencialmente, respecto de los artículos 12, 13, párrafo 3, y 15 del citado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.</p>	<p>AZUELA GUTIRON.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 9 diciembre 1988, se ordenó formar y registrar el expediente y se ordenó llamar al Ministro Ministro Azuela Gutiérrez, para que elabora el proyecto de resolución respectivo y da cuenta con él al Tribunal Pleno • El 10 diciembre 1988, se solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a la brevedad posible, comparezca a este alto Tribunal la postura que adopte en torno al planteamiento de inconstitucionalidad formulado por el Partido de la Revolución Democrática. • El 3 enero 1987, se le requirió al Instituto Federal Electoral para que, a la brevedad posible, remita a este alto Tribunal copia debidamente autorizada de los Estatutos en vigor del partido político actor. • El 13 enero 1987, el Tribunal Pleno dictó sentencia definitiva, en la que se declara que es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad promovida por la actora; se reconoce la validez constitucional de los preceptos legales reclamados. <p>• <u>ARCHIVO 3 DE MARZO DE 1987.</u></p>
191	<p>ACTOR: INTEGRANTES DE LA LIVI LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACAN</p> <p>DEFENDIDOS: GOBERNADOR CONSTITUCIONAL Y CONGRESO DE ESE ESTADO.</p>	<p>Expedición, promulgación y publicación del decreto número 51, emitido por esa Legislatura, por el que se adiciona la fracción VII, al artículo 50 de la Ley de Obras Públicas de ese Estado, publicada el día 2 de diciembre 1986 en el Periódico Oficial de la misma entidad.</p>	<p>INSTRUCTOR GONGORA PIMENTEL.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 9 enero 1987, se ordenó formar y registrar el expediente y se ordenó llamar al Ministro Ministro David Gongora Pimentel • El 13 enero 1987, se admitió la demanda, se ordenó emplazar a las autoridades demandadas y se dio vista al Procurador General de la República • El 21 febrero 1987, se tuvo por presentadas a las autoridades demandadas mediante el informe solicitado, se dio vista al Procurador General de la República a fin de que allegara lo que a su derecho convenga; y se pusieron los autos a la vista de las partes para que dentro del plazo de cinco días formularan alegatos.
297	<p>ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA, COMITE EJECUTIVO DEL ESTADO DE CAMPECHE</p> <p>DEFENDIDOS: GOBERNADOR CONSTITUCIONAL, CONGRESO Y OTRAS AUTORIDADES DEL ESTADO DE CAMPECHE</p>	<p>Expedición, promulgación y publicación del decreto número 247, de fecha tres de enero del año en curso, mediante el cual se reformó el Código Electoral del Estado de Campeche.</p>	<p>ORTIZ MAYAGOITIA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 13 febrero 1987, el Tribunal Pleno dictó sentencia definitiva, en la que se declara que es admesa en la presente acción de inconstitucionalidad <p>• <u>ARCHIVO 21 DE ABRIL DE 1987.</u></p>

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
TRAMITADAS HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.**

NO.	PARTES	ACTOS INCONSTITUCIONALES	RESPUESTA	COMENTARIOS
387	ACTIVO: PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA. PASIVAMENTE: GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE OAXACA Y OTRAS AUTORIDADES.	Exposición, promulgación y publicación del decreto número 153, por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el día ocho de marzo de mil novecientos noventa y siete.	AGUIRRE ANGUIANO.	<ul style="list-style-type: none"> • El 17 abril 1997, el Tribunal Pleno dictó sentencia definitiva, en la que se declara que se trata de un caso de inconstitucionalidad. • ARCHIVO: 28 DE MAYO DE 1997.
490	ACTIVO: DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA I LV LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUANQUELIENTES. PASIVAMENTE: GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO DEL ESTADO	Exposición, promulgación y publicación del decreto número 80, emitido por Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, por el que se reformaron los artículos 38, 67 y 84 de la Ley Orgánica del Congreso de esa entidad, publicado el día 25 de mayo de 1987, en el Periódico Oficial del mismo Estado.	INSTRUCTOR GUDRO PELAYO.	<ul style="list-style-type: none"> • El 20 junio 1987, se ordenó formar y registrar el expediente y se ordenó turnarlo al Abogado José de Jesús Guiffo Pelayo. • El 24 junio 1997, se admitió la demanda; se ordenó emplazar a las autoridades demandadas y se dio vista al Procurador General de la República.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10a. Edición. Porrúa. México. 1996. 1083 pp.
- 2.- Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. 2a. Edición. Porrúa. México. 1973. 372 pp.
- 3.- Carrillo Flores, Antonio. La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos. Porrúa. México. 1981. 324 pp.
- 4.- Castro y Castro, Juventino V. El artículo 105 Constitucional. UNAM. México. 1996. 385 pp.
- 5.- Castro y Castro, Juventino V. Hacia el amparo evolucionado. 4a. Edición. Porrúa. México. 1993. 144 pp.
- 6.- De la Cueva, Mario Teoría de la Constitución. Porrúa. México. 1982. 283 pp.
- 7.- De Tocqueville, Alexis. La democracia en América. 3a. reimpression. Fondo de Cultura Económica. México. 1978. 751 pp.
- 8.- Del Castillo del Valle, Alberto. La defensa jurídica de la Constitución en México, Orlando Cárdenas. México. 1990. 316 pp.
- 9.- Góngora Pimentel Genaro David y Acosta Romero Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia. 3a Edición. Porrúa. México. 1987. 1043 pp.
- 10.- Herrera y Lasso, Manuel. Estudios Constitucionales. Segunda Serie, 2a. Edición. Jus. México. 1990. 322 pp.

- 11.- Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. 2a. reimpresión. UNAM. México. 1982. 364 pp.
- 12.- Marquet Guerrero, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1975. 437 pp.
- 13.- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Pax-México. México. 1972. 492 pp.
- 14.- Polo Bernal, Efraín. El Juicio de Amparo contra Leyes. Porrúa. México. 1991. 550 pp.
- 15.- Polo Bernal, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. Porrúa. México. 1985. 383 pp.
- 16.- Rebasa, Emilio. El artículo 14 y el Juicio Constitucional. 4a. Edición, Porrúa, México. 1978. 353 pp.
- 17.- Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. volumen III. 2a. reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México. 1982. 728 pp.
- 18.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Juicio de Amparo. 2a. Edición. Themis, México. 1994. 589 pp.
- 19.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 29a. Edición, Porrúa, México. 1995. 653 pp.
- 20.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1982. 11a. Edición, Porrúa, México. 1982. 1031 pp.

II.- LEGISLACION.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 102°. y 117°. Ediciones, Porrúa, México, 1994 y 1997.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 7°. Edición. Porrúa, México, 1995.
- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Procuraduría General de la República. 5°. Edición, UNAM y PGR. México, 1994.
- 4.- Ley de Participación Ciudadana. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Themis. México 1996.

III.- OTRAS FUENTES.

- 1.- Apuntes de Derecho Constitucional del curso de Especialización Judicial, del Instituto de la Judicatura Federal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1994.
- 2.- Cámara de Diputados. XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. México. Talleres Gráficos de la Nación, 1967.
- 3.- Conferencia magistral "El artículo 105 Constitucional", dictada por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juventino Castro y Castro, el día 11 de julio de 1996, en el Instituto de la Judicatura Federal, México, D.F.

4.- Decreto por el que se publicó la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 11 de mayo de 1995.

5.- Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. 15 de mayo de 1996.

6.- Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 22 de agosto de 1996.

7.- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Diario Oficial de la Federación. México. 22 de noviembre de 1996.

8.- Exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial para la Transformación del Poder Judicial y la Seguridad Pública. El Nacional. 6 de diciembre de 1994.

9.- Exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10.- Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal. a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11.- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Secretaría de Gobernación. Nuestra Constitución. Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1991.