

La acción de inconstitucionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos

IV. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

El 5 de diciembre de 1994, el titular del Poder Ejecutivo presentó ante el Senado de la República una iniciativa para modificar diversas disposiciones del texto constitucional, entre las que se encontraba el artículo 105. En ella se señalaba que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía consolidarse como tribunal constitucional, por lo que era necesario otorgar más fuerza a sus decisiones y ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produjeran efectos generales para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Se pretendía, de esta forma, introducir un mecanismo de control abstracto de control de constitucionalidad en la norma fundamental.

La reforma se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1994, contemplando una fracción II, en la que se otorgaba competencia a la Suprema Corte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad

²⁵ En el texto original del artículo 105 de la Constitución solamente se establecían las controversias constitucionales al señalarse: “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”.

que tuvieran por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, con excepción de las que se refirieran a la materia electoral. Estas acciones podrían ejercerse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma y, en el texto de la reforma de 1994, se otorgaba competencia para hacerlo a: 1) 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; 2) 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; 3) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; 4) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y 5) 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. En dichos casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrían declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Esta integración del texto constitucional buscaba dar, principalmente a las representaciones parlamentarias minoritarias, una vía para plantear que alguna norma de carácter general era contraria a la Constitución. De hecho, en la exposición de motivos de la reforma constitucional se señalaba

La acción de inconstitucionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos

que debido a que el país avanzaba hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que determinara la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos, significaba hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, se consideraba que no debía confundirse la representación mayoritaria con la constitucionalidad y, por tanto, las fuerzas minoritarias deberían contar con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrastaran en la Constitución a fin de ser consideradas válidas.²⁶

Pero además de esta finalidad, el diseño de la acción de inconstitucionalidad en nuestro sistema denota que pueden considerarse como objetivos primarios de este mecanismo de control los siguientes: 1) Resolver posibles conflictos normativos; 2) La depuración del ordenamiento jurídico; 3) Atenuar las consecuencias de la llamada fórmula Otero; 4) Evitar la vulneración sistemática del ordenamiento jurídico, y 5) Impedir la producción de los efectos jurídicos que pudieran derivar de una norma contraria al texto constitucional.²⁷

Tratando de conservar estas finalidades, la fracción II del artículo 105 constitucional se ha modificado en cinco ocasiones para fortalecer este medio de control. Con el primero

²⁶ Es necesario señalar, sin embargo, que en las acciones de inconstitucionalidad puede presentarse el caso de que algunos de los integrantes de la mayoría que apoyaron la norma cuya constitucionalidad se controvierte, formen parte del grupo de legisladores que presentan la acción de inconstitucionalidad, pues en ella no opera el consentimiento de la norma impugnada.

²⁷ Véase H. Suárez Camacho, *op. cit.*, n. 10, p. 348.

Rodrigo Brito Melgarejo

de estos cambios, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de agosto de 1996, se retiró del artículo 105 el texto que consideraba como una excepción para la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a la materia electoral.²⁸ Se agregó entonces un inciso f) a la fracción II de este artículo constitucional, en el que se estableció que los partidos políticos con registro ante el entonces Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, podían interponer acciones de inconstitucionalidad 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 de la entidad que les había otorgado el registro. Además, se estableció expresamente que la única

²⁸ La Corte no podía conocer a través de estas acciones de la inconstitucionalidad de normas de carácter electoral de conformidad con la reforma de 1994 al artículo 105 y, por ello, incluso determinó, a través de la resolución de algunos casos, el concepto de materia electoral para delimitar la procedencia de la acción. Un ejemplo en este sentido es la tesis aislada P. CXXVI/95, publicada en el Tomo II del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de diciembre de 1995, que señalaba lo siguiente: “MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, se infiere que para los efectos de la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II del artículo 105 de dicha Carta Fundamental, debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el mencionado artículo constitucional, aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos 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”. Sin embargo, a fin de mejorar el sistema de justicia electoral, se sumó a la competencia de la Corte conocer de las acciones de inconstitucionalidad en esa materia.

La acción de inconstitucionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos

vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución era la prevista en el propio artículo 105.²⁹

Modificaciones que inciden en la legitimación activa para interponer acciones de inconstitucionalidad se publicaron también en los años 2006 y 2014. En primer lugar, el 14 de septiembre de 2006 se otorgó competencia para interponer acciones de inconstitucionalidad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y a los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República. Por su parte, la reforma constitucional publicada el 7 de febrero de 2014 reviste de legitimidad activa para interponer acciones de inconstitucionalidad en ciertos casos al organismo garante que establece el artículo 6o. constitucional,³⁰ así como a los organismos equivalentes en los estados de la República y del Distrito Federal. Finalmente, para adecuar la regulación de las acciones de inconstitucionalidad a una serie de reformas de carácter político-electoral, el 10 de febrero del mismo año se modificó la fracción II del artículo 105 para otorgar legitimidad activa al Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como al Fiscal General de la República, para interponer acciones de inconstitucionalidad.

Además, como resultado de la apertura al derecho internacional que se ha dado en nuestro país, el 10 de junio de

²⁹ Con esta reforma también se determinó que las leyes electorales federal y locales deberían promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que iniciara el proceso electoral en que se aplicarían, y durante el mismo no podría haber modificaciones legales fundamentales.

³⁰ Léase el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

Rodrigo Brito Melgarejo

2011 se publicó una reforma en la que se contemplaba que los organismos de protección de los derechos humanos podrían interponer acciones de inconstitucionalidad cuando las normas que contempla el inciso g) de la fracción II del artículo 105 vulneraran no solamente los derechos humanos consagrados en la Constitución, sino también aquellos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Dada la importancia que tienen estas modificaciones en la concepción de la acción de inconstitucionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos, por el momento sólo se dejan apuntadas y serán tratadas más a fondo en el apartado siguiente.