

I. INTRODUCCIÓN

En este ensayo se da una visión panorámica de los mecanismos jurisdiccionales de defensa de nuestra Constitución, que son hoy en día: el amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los procesos jurisdiccionales en materia electoral.

En nuestra Carta Magna se establecen dichos medios de control, para evitar o en su caso remediar los actos de autoridad y normas generales que violenten no solo el ordenamiento jurídico, sino fundamentalmente los derechos de los gobernados.

Es a partir de la reforma al artículo 105 constitucional en el año de 1994, cuando se intenta otorgarle al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el carácter de Tribunal Constitucional, creando las acciones de inconstitucionalidad y concediéndole facultades para declarar la invalidez de las normas jurídicas con efectos generales, excluyéndolas del ordenamiento jurídico .

La promulgación de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regula las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, permitió que estos instrumentos tuvieran mayor auge y dinamismo —fomentado sin lugar a dudas por el pluralismo político, el fin de la hegemonía del PRI y el ascenso de los partidos de oposición a los diversos niveles de gobierno—.

Igualmente importante fue la reforma de 1996 al artículo 99 constitucional, que estableció las bases para solucionar los problemas electorales por la vía judicial, al facultar al Tribunal Electoral, para resolver en forma definitiva e inatacable todas las impugnaciones que en dicha materia se presentaran, subsanando con ello el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de no intervenir en cuestiones políticas y de negar la procedencia del juicio de amparo contra la violación de los derechos políticos.

Sin lugar a dudas las citadas modificaciones constitucionales han coadyuvado para establecer un sistema de justicia constitucional un poco más coherente, sin embargo siguen existiendo carencias, contradicciones y anacronismos que se van exponiendo a lo largo del trabajo, pretendiendo con ello encontrar la mejor instrumentación y aplicación de los mecanismos de control constitucional que ayuden a consolidar un orden jurídico más justo.

La defensa de la Constitución es muy importante por ser ella la que garantiza nuestros derechos fundamentales, limita el poder, unifica los elementos del Estado y es la que armoniza a todas las normas jurídicas, determinando su jerarquía, proceso de creación y contenido.

II. LOS SISTEMAS DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL O MECANISMOS DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

Tradicionalmente se ha considerado que existen dos sistemas de justicia constitucional o mecanismos jurisdiccionales de control Constitucional:

a) El americano o control difuso y b) El sistema Kelseniano, europeo o control concentrado.

1). El sistema americano o control difuso. Tiene su origen en los Estados Unidos y su fundamento se encuentra plasmado en el artículo VI de su Constitución Federal que en su parte conducente establece:

Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que emanen de ella y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, son la Ley Suprema de la Unión. Los jueces de los Estados están obligados a sujetarse a dicha Ley Suprema no obstante disposiciones en contrario de las Constituciones y Leyes de los propios Estados.¹

Acertadamente sostiene Fix Zamudio:

Esta doctrina de la supremacía normativa de la Constitución fundamentó la instrumentación en su favor de la Judicial review, que reconoció el poder de los Tribunales de declarar nulas, a efectos de su inaplicación en cada caso concreto, las leyes que contradijeran a la Constitución.²

Igualmente es trascendente el fallo de la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso *Marbury vs Madison* de 1803 que resolvió que a los tribunales les corresponde la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes que contradigan a la Constitución y en consecuencia no aplicarlas en el caso concreto.³

¹ Citado por FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El requisito de la Constitucionalidad en un Estado democrático de Derecho*. 10 años de la Novena Época. Discurso Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005, p. 20.

² *Ob. cit.*, pp. 20-21.

³ Se puede consultar al respecto a ETO CRUZ, Gerardo,

Sus características esenciales son las siguientes:

a) Cualquier juez está facultado para aplicar o desaplicar una ley por considerarla o no constitucional;

b) En todo juicio las personas pueden invocar la inconstitucionalidad de una norma jurídica que se les pretenda aplicar;

c) Los efectos de las sentencias son relativos, lo que significa que solo repercute en las partes de la controversia

Este mecanismo de control es correctamente cuestionado por Humberto Nogueira Alcalá:

El sistema de control de la Constitucionalidad por los tribunales ordinarios, tiene el defecto de debilitar la exigencia de la “certeza del derecho”, ya que la norma cuestionada se mantiene vigente en abstracto, por cuanto las sentencias dictadas poseen eficacia limitada al caso concreto,... ello impide a otros afectados por la norma saber si el juez, al conocer su caso, declarará la norma aplicable o inaplicable.⁴

2. El sistema Kelseniano, europeo o control concentrado, surge en la Constitución Austriaca de 1920 que dio origen —debido a la influencia de Hans Kelsen—, a la Corte Constitucional Austriaca.

Se le denomina Kelseniano, porque fue Kelsen quien expuso la necesidad de que exista un órga-

“John Marshall y la sentencia *Marbury vs Madison*” en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, coord., *Derecho Procesal Constitucional*, tomo I, México, 2002, pp. 21-63.

⁴ *La Jurisdicción Constitucional y los Tribunales Constitucionales de Sudamérica en la Alborada del siglo XXI*. Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional. Ed. Porrúa, México, 2004, pp. 34

no facultado para corroborar que todas las disposiciones sean creadas de acuerdo al procedimiento establecido por la Constitución, dictadas por las autoridades competentes para ello y que su contenido esté conforme a los prescrito por la Ley Fundamental y de no ser así, invalidarlas, quitándoles toda su fuerza obligatoria.

La aplicación de las reglas constitucionales relativas la legislación, únicamente puede hallarse efectivamente garantizada si un órgano distinto del legislativo tiene a su cargo la tarea de comprobar si una ley es constitucional y de anularla cuando —de acuerdo con la opinión de ese órgano— sea inconstitucional. Puede existir un órgano establecido para este fin, por ejemplo un tribunal especial, el llamado Tribunal Constitucional.⁵

Toda norma jurídica tiene su razón de ser en la Constitución, ya que es la Ley Suprema la que le da vida y unidad a todo el ordenamiento jurídico y por ello es de vital importancia que solo subsistan y sean obligatorias las leyes que estén de acuerdo con ella y en caso contrario, eliminarlas, ya que no pueden ser válidas disposiciones inconstitucionales y el órgano facultado para realizar esa función de defensor de la Constitución lo es el Tribunal Constitucional, “Una norma jurídica es válida en cuanto ha sido creada de acuerdo con determinada regla y solo por ello. La norma fundamental de un orden jurídico es la regla suprema de acuerdo, con la cual los preceptos de tal orden son establecidos y anulados, es decir, adquieren y pierden su validez”.⁶

⁵ HANS Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988, p. 186.

⁶ HANS Kelsen, *op. cit.*, p. 133.

Los únicos órganos del Estado que pueden emitir normas generales inconstitucionales son el ejecutivo (reglamentos) y el legislativo (leyes) y ambos al celebrar y aprobar un tratado internacional; en consecuencia no pueden juzgar y resolver sobre la Constitucionalidad de una norma emitida por ellos mismos; el más elemental sentido común exige que sea otro órgano el que realice esa función.

Dado que precisamente en los casos más importantes de violación de la Constitución, Parlamento y Gobierno son parte en causa, se aconseja llamar para decidir sobre la controversia a una tercera instancia que esté fuera de esa oposición [...] hay una gran diferencia entre confiar a un órgano ningún otro poder que no sea la función de control de la Constitución [...] ésta sigue siendo la ventaja fundamental de un Tribunal Constitucional, porque desde el principio no toma parte en el ejercicio del poder ni entra necesariamente en oposición con el Parlamento ni con el Gobierno...⁷

Las características fundamentales del sistema europeo o concentrado son las siguientes:

a) Solo el Tribunal o Sala Constitucional esta facultado para declarar la inconstitucionalidad de una ley;

b) El análisis de la Constitucionalidad se realiza de una manera general y abstracta, sin referirse a un juicio concreto;

c) La resolución que se emite tiene efectos generales;

d) El Tribunal al determinar la inconstitucionalidad de una norma general la deroga y por ello

⁷ HANS Kelsen, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Ed. Tecnos, Madrid, 2002, p. 54.

se considera que realiza funciones de legislador negativo.

Hoy en día existen una gran mezcla y variedad de mecanismos de control Constitucional; a título de ejemplo se pueden citar los siguientes:⁸

a) Control concentrado pero por vía de incidente procesal. Alemania, Italia, España. Todo Juez puede formular la duda de la inconstitucionalidad de una norma y el Tribunal Constitucional resuelve, pero el juez no puede dejar de aplicar la norma "inconstitucional".

b) Control difuso con un Tribunal Constitucional. Un juez puede dejar de aplicar la norma que considera inconstitucional en el caso concreto y además existen salas constitucionales. Portugal, Rusia, América Latina, Grecia.

c) Control Preventivo. Antes de que entre en vigor un tratado, la Corte Constitucional determina si es o no constitucional. Guatemala, Colombia, Chile, Bolivia o para determinar si una Ley regional es o no Constitucional. Italia; si un proyecto de ley va de acuerdo con la Constitución. Costa Rica, India, Bolivia, Guatemala.

d) Control de las reformas Constitucionales tanto en su forma como en su contenido. Sudáfrica, Bolivia, Colombia.

e) Control abstracto y a priori. Antes de que se presente el caso concreto. Francia.

⁸ Notas tomadas de Lucio Pegoraro "Clasificación y modelos de Justicia Constitucional en la dinámica de los ordenamientos" En *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Proceso y Constitución*. Ed. Porrúa e Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, núm. 2, México, 2004, pp. 131-158.

f) Control constitucional concentrado en todo el territorio. España, Italia, Bélgica.

g) Control constitucional parcialmente concentrado. Cada nivel territorial tiene un solo órgano que realiza la justicia constitucional, pero existen más Tribunales Constitucionales. Alemania, Austria.

Es igualmente significativo el hecho que a los Tribunales Constitucionales se les han encomendado una serie de atribuciones adicionales a la tradicional de calificar la constitucionalidad de una ley; entre las que destacan:

a) Consulta sobre tratados internacionales o proyectos de Leyes. Bolivia, Chile, Guatemala.

b) Control Constitucional de los Partidos Políticos. Portugal, Polonia, Rumania, Chile.

c) Conflictos entre órganos. Italia, España, México.

d) Control de las elecciones presidenciales. Francia, Austria, Portugal, Rumania, Bulgaria.

e) Control de las elecciones generales. Alemania, Austria, Portugal, Francia, España.

f) Intervención en los procedimientos de reformas constitucionales. Sudáfrica, Bolivia, Rumania y Colombia.

g) Decidir sobre extradición de extranjeros. Brasil.

h) Constatar la muerte o incapacidad de los candidatos a la Presidencia de la República. Portugal.

i) Control del referéndum. Italia, Portugal.

j) Verificar la incompatibilidad de los ministros. Chile.

Frente a la disyuntiva de optar por el modelo americano (control difuso) o el austriaco (control concentrado), Latinoamérica se inclino por un sistema mixto.

El control mixto entraña combinar el control incidental con el concentrado, al tiempo que existe un órgano que desarrolla funciones de control de tipo abstracto y concentrado, el resto de los tribunales puede realizar un examen incidental y difuso, por el que pueden inaplicar una ley inconstitucional. Este fenómeno sucede en países como Colombia, Venezuela y México.⁹

En América Latina generalmente el control difuso se aplica para proteger los derechos fundamentales y el concentrado para resolver los conflictos entre poderes y garantizar la unidad y estabilidad de todo el ordenamiento jurídico.

La posibilidad aceptada y deseable de la existencia de dos vías paralelas de control de constitucionalidad a disposición de todo interesado: por un lado, la de una justicia constitucional “difusa” ante cualquier tribunal de la jurisdicción común y simultáneamente, la de una jurisdicción “concentrada” ante un tribunal constitucional especializado o por lo menos especial. La difusa, para garantizar en casos concretos la vigencia y supremacía del derecho de la Constitución y de los derechos y libertades fundamentales de toda persona... y la concentrada, para depurar definitivamente el ordenamiento de normas o actos incompatibles con el derecho de la Constitución y de paso, garantizar... la estabilidad y uniformidad de la interpretación y aplicación, tanto del mismo derecho de la Constitución como de la legislación ordinaria...¹⁰

⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La defensa de la Constitución*, Colección Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, núm. 5, México, 2005, pp. 33.

¹⁰ MORA MORA, Luis Paulino, *Medios de Control Constitucional*. 10 años de la Novena Época. Discursos. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005, pp. 16-17.

III. LOS MECANISMOS JURISDICCIONALES DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO

En México existen diversos instrumentos de control de la Constitución, los que se pueden dividir en:

1) mecanismos jurisdiccionales y 2) políticos o no jurisdiccionales; entre los primeros se encuentran el amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los procesos jurisdiccionales en materia electoral y en los segundos se ubican las facultades de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las facultades del Senado para resolver los conflictos de límites entre los Estados, el Juicio Político, la declaratoria de procedencia y las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.¹¹

Los mecanismos jurisdiccionales de defensa de la Constitución son aquellos procesos que conoce y resuelve el órgano judicial federal, mediante una sentencia vinculativa y definitiva que determina si la norma general o el acto impugnado es o no constitucional, señalando en este último caso su invalidez con efectos generales o únicamente entre las partes.

Existen cuatro tipos: amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y los procesos jurisdiccionales en materia electoral.

¹¹ Un análisis muy serio y con amplia bibliografía acerca de los mecanismos de defensa de la Constitución es el realizado por Héctor Fix Zamudio, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento Mexicano*, Ed. Porrúa, UNAM, México, 2005

1. EL JUICIO DE AMPARO

Juventino V. Castro define el amparo en los siguientes términos:

El amparo es un proceso concentrado de anulación de naturaleza constitucional promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada —si el acto es de carácter positivo— o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige —si es de carácter negativo.¹²

Los supuestos de procedencia y el órgano facultado para resolverlos están plasmados en el artículo 103 Constitucional que textualmente dice:

ART. 103.—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 o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los

¹² *Lecciones de Garantías y Amparo*, 1° ed., Ed. Porrúa, México, 1974, pp.299-300

Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

En términos generales se puede hablar de dos tipos de juicio de amparo: el directo y el indirecto.

El amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que cause un perjuicio al quejoso y en contra de las cuales no exista ningún otro recurso o medio de defensa. Es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito. Art. 158 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Arts. 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El amparo indirecto por su parte procede contra:

a) Leyes, tratados internacionales y en general toda norma general que afecten o violen las garantías individuales del quejoso;

b) Actos de tribunales judiciales, laborales o administrativos ejecutados fuera de juicio o después de concluido;

c) Actos de autoridades que no sean tribunales judiciales laborales o administrativos;

d) Actos pronunciados en juicio que de ejecutarse no pueden ser reparados;

e) Actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas que no hayan intervenido en él;

f) Leyes o actos de las autoridades federales que afecten la soberanía de las entidades federativas o por leyes o actos de estos últimos que violenten la soberanía federal;

g) Resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal o contra actos relacionados con la reparación del

daño o la responsabilidad civil, derivados de la comisión de un delito. Art. 114 de la citada Ley de Amparo.

La institución del amparo se planteó por vez primera en México en el proyecto de la Constitución de Yucatán de 1841, elaborado entre otros, por Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, el cual en su artículo 53 establecía:

Corresponde a este Tribunal reunido (la Corte Suprema de Justicia):

1° Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución, o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código Fundamental o las Leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas [...].¹³

El citado texto quedó plasmado con mínimas diferencias en el artículo 62-1 de la Constitución Política de Yucatán de 1841.¹⁴

El amparo se estableció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857 en los siguientes términos:

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

I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

¹³ *Historia del Amparo en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1999, t. II, pp. 217-218.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 234.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.¹⁵

A pesar de ser medio más utilizado y eficaz para la defensa de los derechos individuales tiene dos grandes limitaciones:

La primera radica en que el juicio de amparo se sigue a petición de la parte agraviada, tal como lo prescribe el artículo 107-I Constitucional: “El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada”, al igual que el artículo 4 de la Ley de Amparo que en su parte conducente dice: “El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame...”. En consecuencia, si no hay parte agraviada, no procede el amparo aunque la disposición sea inconstitucional. Debido a ello el amparo no es un instrumento de control efectivo de la constitucionalidad de las leyes y actos de las autoridades, ya que pueden existir disposiciones inconstitucionales, que al no causar ningún perjuicio o al no ser impugnadas, subsisten en el ordenamiento jurídico con toda su fuerza y vigor.

La segunda limitación se refiere al principio de la relatividad de las sentencias de amparo, el cual fue formulada originalmente por el voto particular de Mariano Otero el 5 de abril de 1847, en el artículo 19, cuyo texto era el siguiente:

Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes Constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo,

¹⁵ *Ibidem*, pp. 351.

ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o del acto que lo motivare [...] ¹⁶

Debido a ello, el principio de la relatividad de las sentencias de amparo es conocido indebidamente como la Fórmula Otero. ¹⁷

Nuestra Constitución de 1917 reconoce el principio de la relatividad de las sentencias de amparo en el artículo 107, al prescribir:

Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determinen la Ley, de acuerdo a las bases siguientes: ... II. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare...

El artículo 76 de la Ley de Amparo reglamentaría de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confirma el principio de la relatividad de las sentencias de amparo al establecer:

Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo solo se ocuparán de los individuos par-

¹⁶ *Ibiden*, pp. 294.

¹⁷ Con mucha claridad Arturo Zaldívar Lelo de Larrea expone lo erróneo de dicha denominación, ya que Otero pugnaba por un doble control constitucional: las resoluciones jurisdiccionales tenían efectos particulares y las emitidas por el órgano político tenían efectos generales. *Hacia una nueva Ley de Amparo*, UNAM, México, 2002, pp. 107-110.

ticulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare.

La Suprema Corte igualmente ratifica la citada Fórmula Otero, en el siguiente criterio jurisprudencial:

LEYES, AMPARO CONTRA, EFECTOS DE LA SENTENCIA PROTECTORA QUE SE PRONUNCIE.—El efecto inmediato de la sentencia protectora contra una Ley es nulificar su eficacia jurídica en relación con el quejoso, pues si mediante el examen de los conceptos de violación el órgano de Control Constitucional la considero conculcatoria de sus garantías constitucionales resolviendo protegerlo y ampararlo, tal resolución es determinante para que deje de tener validez jurídica y vigencia para él, sin que ello quiera decir que la ley pierda sus características de generalidad y obligatoriedad, pues continua siendo de observancia obligatoria para todos aquellos gobernados que estén colocados en la hipótesis normativa y que no gocen de la protección constitucional. Por vía de consecuencia, si el quejoso solicitó y obtuvo el amparo con motivo del primer acto de aplicación, al estar fundado en Ley inconstitucional, ese acto de aplicación adolece del mismo vicio y ninguna autoridad puede volverle a aplicar la ley que ya se juzgó, dado que las relaciones entre el quejoso y la ley se rigen por la sentencia protectora.¹⁸

Pleno, octava época, SJF, t 1, primera parte-1, enero-junio de 1988, p. 35.

De manera lisa y llana, el principio de la relatividad de las sentencias de amparo significa que la sentencia solo sirve para proteger o amparar al

¹⁸ Un estudio sobre la relatividad de las sentencias de amparo se puede consultar en PASCUAL ALBERTO OROZCO GARIBAY, *La eliminación de la fórmula Otero, un avance hacia la justicia constitucional en México*, Estudios Jurídicos. Nueva época. Escuela Libre de Derecho, México, 2006, pp. 93-118.

quejoso. Únicamente tiene efectos para quien lo haya obtenido.

Enrique Sánchez Bringas, describe el referido principio en los siguientes términos:

Por virtud de este principios, rector del juicio de amparo, se presentó el inconveniente fenómeno de conservar una norma general —ley, tratado internacional o reglamento— declarada inconstitucional a través del amparo, como parte del orden normativo, porque el amparo sólo logra evitar que esa norma se aplique al gobernado que la impugnó sin embargo, a pesar de su declarada inconstitucionalidad seguiría perjudicando a los gobernados que no la hubiesen impugnado.¹⁹

La subsistencia de la relatividad de las sentencias de amparo contra normas generales no sólo genera grandes injusticias sino también violenta varios principios jurídicos, por lo que su eliminación es un asunto prioritario para lograr un control constitucional eficaz. Entre las principales razones para su eliminación destacan las siguientes:

a) *Supremacía Constitucional*. La fórmula Otero violenta este principio plasmado en el artículo 133 constitucional. La pregunta es obligada ¿cómo pueden existir y ser válidas disposiciones inconstitucionales?;

b) *Generalidad de la Ley*. Una característica esencial de la ley es su generalidad, ya que se crea para regular la conducta de todos y por ello el artículo 13 constitucional señala: “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas...”. La fórmula Otero atenta contra la naturaleza de la generalidad de la Ley, ya que permite que una norma jurídica se

¹⁹ *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 506.

aplique y sea válida para unas personas, mientras que para otros —los que obtuvieron el amparo— no les sea obligatoria.

c) *Igualdad de todos ante la ley*. Este axioma jurídico está fundamentado, entre otros en los artículos 1, 4, 12, 13, 14 y 16 de nuestra Constitución y la fórmula Otero lo contradice, ya que justifica que una misma ley sea obligatoria para los que no obtuvieron un amparo y no lo sea, para los que si lo consiguieron.

d) *Justicia*. Uno de los fines del derecho es precisamente la justicia, el dar a cada uno lo que le corresponde, el tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. La Constitución de 1917 surge como un anhelo de justicia de terminar con los abusos e injusticias que sufrieron los campesinos y obreros en el régimen porfirista; nace como una necesidad de mejorar las condiciones inhumanas a las que estaban sometidos. La legislación laboral es un ejemplo palpable de ello y por eso la fórmula Otero es una violación imperdonable al espíritu de nuestra Constitución, ya que permite que las leyes inconstitucionales se sigan aplicando a todas las personas de escasos recursos, de precaria educación que no cuentan con elementos para tramitar un amparo. Es injusto que una norma jurídica calificada de inconstitucional, se aplique con toda su fuerza y rigor a más de la mitad de la población mexicana que vive en condiciones de extrema pobreza. Ya de por sí la realidad de México es lastimosamente pobre, para añadirle el calificativo de injusta. La fórmula Otero es un claro ejemplo del derecho como obstáculo al cambio social —parafraseando a Eduardo Novoa Monreal—.

e) *Economía procesal*. Si una determinada dis-

posición normativa ha sido juzgada como inconstitucional por nuestro máximo tribunal, que necesidad se tiene de seguir promoviendo amparos para desaplicar esa norma. ¿Para que resolver cien mil amparos que cuestionan la inconstitucionalidad de una ley, si ya se decreto que es inconstitucional?, el ahorro de tiempo y dinero que se obtendría al suprimir la fórmula Otero sería considerable. El rezago del Poder Judicial disminuiría y cobraría vida la garantía constitucional establecida en el artículo 17 que en su parte conducente establece:

... toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...

El costo económico que tienen que sufragar los particulares para obtener un amparo, se podría evitar suprimiendo la fórmula Otero, ya que al determinar la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tal norma general es inconstitucional, dejaría de ser válida y obligatoria y por ende ya no tendrían que recurrir al amparo para evitar que les cause perjuicio.

Igualmente sería un ahorro considerable de recursos económicos para el poder judicial federal, al no tener que resolver miles de amparos que versan sobre una misma norma jurídica y eso se puede lograr derogando la fórmula Otero. A título de ejemplo se puede citar que el número de órganos judiciales federales ha crecido y no en la misma proporción que la población. En 1970 había 55 juzgados de distrito y en el 2001 había 252; en 1970 existía en todo el país trece tribunales cole-

giados de circuito y para el 2001 eran ya 154 y por su parte la población únicamente se había duplicado de 48 a 99 millones en el mismo tiempo.²⁰

El amparo es una institución mexicana de gran prestigio no solo a un nivel nacional, sino también internacional, pero es un instrumento insuficiente ante la inconstitucionalidad de las leyes, por lo que se requiere una reforma integral, tal y como se planteo en el Proyecto de la nueva Ley de Amparo promovido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y elaborado por destacadas juristas, cuya aprobación sigue en suspenso en el Congreso, desde hace mas de cinco años.

2. LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Concepto “Las Controversias Constitucionales son procedimientos de única instancia 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, o por sus respectivos órganos legitimados, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado... con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de

²⁰ Cifras obtenidas de CARBONELL, Miguel, en “Los guardianes de las promesas. Poder Judicial y Democracia en México”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Proceso y Constitución*. Ed. Porrúa e Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, núm. 2, México, 2004, p. 26.

las normas o actos impugnados... todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política".²¹

La Constitución de 1917 en su artículo 105 contemplaba las controversias constitucionales en los siguientes términos:

ART. 105.—Corresponde solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que susciten entre dos o mas Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la Constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o mas Estados así como de aquellos en que la Federación fuese parte.

Debido a la existencia de un partido político hegemónico y el férreo control del Ejecutivo Federal tanto sobre los gobernadores como sobre los congresos locales, las controversias constitucionales eran casi inoperantes.

Entre 1917 y 1994, las demandas de Controversia Constitucional que se presentaron en la Suprema Corte fueron aproximadamente 47. Durante ese mismo periodo, hubo solamente dos en las que se dicto sentencia de fondo pues en los casos restantes las partes involucradas llegaron a un acuerdo y la parte actora se desistió y en otros casos, el conflicto se resolvió de forma política.²²

Con la reforma constitucional del 30 de diciembre de 1994 se pretendió otorgarle al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el ca-

²¹ CASTRO, Juventino V., *El Artículo 105 constitucional*, Ed. Porrúa, México, 2004, pp. 59-60.

²² BARROSO MONTERO, Susana, *La Controversia Constitucional, Garante del Cumplimiento de la Ley Fundamental*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2005, p. 38.

rácter de Tribunal Constitucional e igualmente se ampliaron los sujetos legitimados para promover las controversias constitucionales.

El texto actual del artículo 105 Constitucional relativo a las controversias constitucionales señala:

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

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

b) La Federación y un municipio;

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

d) Un Estado y otro;

e) Un Estado y el Distrito Federal;

f) El Distrito Federal y un municipio;

g) Dos municipios de diversos Estados;

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

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

j) Un Estado y un municipio de otro Estado sobre la Constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales

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

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los mu-

nicipios 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.

Con la reforma constitucional a los artículos 46, 73, 76 y 105 de fecha 8 de diciembre de 2005 dejó de ser objeto de controversia constitucional el conflicto por los límites entre los Estados, en cuyo caso la facultad de aprobar los convenios amistosos o de resolver de manera definitiva e inatacable dichos conflictos le compete al Senado.

El Constituyente estableció este medio de control Constitucional para resolver los conflictos sobre la constitucionalidad de actos o normas generales de una Entidad (federación, estados miembros, distrito federal, municipios), un Poder (ejecutivo, legislativo federal o ejecutivo legislativo y judicial local) y un Órgano (autoridades del distrito federal: asamblea legislativa, jefe de gobierno o tribunal superior de justicia y ayuntamiento). Hoy en día la Suprema Corte de Justicia ha determinado que son igualmente materia de controversias constitucionales cualquier clase de violación a la Constitución Federal, al igual que la protección de las garantías de la persona humana. Los siguientes criterios jurisprudenciales así lo establecen:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la re-

gularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva apartarse de la tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría en numerosos casos su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: X, Septiembre de 1999. Tesis: P/J 98/99. Página: 703.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.—El análisis sistemático del conteni-

do de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquellos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previenen, entre ello las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: X, Septiembre de 1999. Tesis: P/J 101/99. Página: 708.

Si bien es cierto la razón de ser de toda organización política y en consecuencia del ordenamiento jurídico somos los seres humanos, lo es también que con estas jurisprudencias la naturaleza de las controversias se desnaturaliza, pierde su esencia de ser un medio de control para resolver conflictos de competencias.

La controversia tiende a preservar esencialmente la distribución de competencias entre los diferentes niveles de Gobierno con estricto apego a las disposiciones de la Constitución General de la República, con el fin de garantizar y fortalecer el Estado de Derecho, el equilibrio de poderes, la supremacía Constitucional y el sistema Federal.²³

Es importante aclarar que no todo acto de autoridad o norma general puede ser objeto de una controversia constitucional, ya que existen varios actos o disposiciones generales que por mandato constitucional, legal o criterio jurisprudencial no pueden impugnarse mediante una controversia.

Por imperativo Constitucional no son materia de una controversia constitucional:

a) Las normas generales o actos en materia electoral. Art. 105-II.

b) Los conflictos entre los límites de los Estados. Art. 46

c) Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores tratándose de juicio político o declaración de procedencia. Arts. 110, 111.

De conformidad con el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son improcedentes las controversias constitucionales:

a) Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

²³ OROZCO GÓMEZ, Miguel, *Procedimientos Constitucionales: Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, Porrúa, México, 2004, p. 40.

b) Contra normas generales o actos en materia electoral;

c) Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver;

d) Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia;

e) Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

f) Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

g) Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en la ley;

h) En los casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la citada ley reglamentaria.

Son improcedentes las controversias por criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

a) La impugnación de inconstitucionalidad de los preceptos contenidos en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

b) El procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal

c) Cuando se promueve por un municipio en contra de otro de la misma entidad federativa

d) En contra del acuerdo que regula el procedimiento para la elección de los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral por tratarse de un acto en materia electoral

e) Contra los actos del procedimiento legislativo que dio origen a una norma general que no ha sido publicada

Dichos criterios se encuentran en las siguientes jurisprudencias:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE LA IMPUGNACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS CONTENIDOS EN LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—Es improcedente la impugnación de las normas contenidas en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que los actos de aplicación de las mismas son provenientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra la cual no procede el juicio de controversia constitucional, según dispone el artículo 19, fracción I de ese ordenamiento; asimismo, porque implicaría que el Tribunal dejara de aplicar u observar esas disposiciones y carecería entonces de fundamentos que rigieran la procedencia, tramitación y resolución del estudio de constitucionalidad planteado.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: XVIII. Septiembre de 2003. Tesis: P/J 56/2003. Página: 1058.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la norma fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carác-

ter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a “disposiciones generales” comprenda las normas constitucionales.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: XVI. Septiembre de 2002. Tesis: P/J 40/2002. Página: 997.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA MANIFIESTA E INDUDABLE CUANDO AQUELLA SE PROMUEVE POR UN MUNICIPIO EN CONTRA DE OTRO DE LA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA.—El artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no incluye como supuesto la controversia constitucional entre dos Municipios del mismo Estado. En ese tenor, y tomando en cuenta que este Alto Tribunal, como máximo órgano jurisdiccional garante de la supremacía constitucional, ineludiblemente debe ceñir su actuar a los límites y supuestos establecidos por la propia Norma Fundamental, resulta evidente que debe desecharse la demanda promovida por un Municipio en contra de otro de la misma entidad federativa, por actualizarse una causal de improcedencia manifiesta e indudable.

No. Registro:179,952. Tesis aislada. Materia(s) Constitucional. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: XX. Diciembre de 2004. Tesis: 1ª CXII/2004. Página: 1147.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL ACUERDO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR TRATARSE DE UN ACTO EN MATERIA ELECTORAL.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la materia electoral abarca todos aquellos aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales o que influyan en ellos, entre los que se encuentra la creación de órganos administrativos para fines electorales. En congruencia con tal criterio, se concluye que la controversia constitucional es improcedente en contra del acuerdo que norma el procedimiento para la elección de los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, conforme a 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 Mexica-

nos, sin que obste que la designación de los mencionados servidores públicos no se realice en el marco de la organización de un proceso electoral, pues tal designación influirá en la organización de diversos procesos electorales.

No. Registro:178,487. Jurisprudencia. Materia(s) Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: XXI. Mayo de 2005. Tesis: P./J. 49/2005. Página: 1019.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO EN LA DEMANDA SÓLO SE IMPUGNAN LOS ACTOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A UNA NORMA GENERAL QUE NO HA SIDO PUBLICADA, DEBE DESECHARSE POR EXISTIR UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la impugnación de actos en vía de controversia constitucional solo puede llevarse a cabo dentro de los treinta días, contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surte efectos la notificación del acto que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él.

En congruencia con lo anterior, si en la demanda de controversia constitucional solo se impugnan actos del procedimiento legislativo que dio origen a una norma general que no ha sido publicada, es claro que debe desecharse al existir un motivo manifestado e indudable de improcedencia, en términos del artículo 25 de la ley citada, ya que para poder impugnar tales actos, es requisito indispensable que dicha norma esté publicada, porque es hasta ese momento en que los actos que integran el procedimiento legislativo adquieren definitividad.

No. Registro:188,642. Jurisprudencia. Materia(s) Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: XIV. Octubre de 2001. Tesis: P./J. 130/2001. Página: 803.

De lo anterior lo único que se puede concluir es que no existen principios claros sobre la naturaleza de la controversia constitucional, ya que por un lado se afirma que mediante esta vía la Suprema Corte puede conocer de toda violación a la Constitución y por el otro se sostiene que no todo acto de

autoridad o norma general puede ser materia de una controversia.

Es necesario reestructurar el papel que debe asumir la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional, facultándolo para resolver sobre cualquier acto o norma general que violente la Constitución incluyendo el procedimiento de reformas a la misma. Un Tribunal Constitucional no puede tener límites para verificar la constitucionalidad de todo acto de autoridad. No se justifica que existan disposiciones generales que escapan al control constitucional.

La misma inconsistencia se puede afirmar en cuanto a los efectos y alcances de las sentencias en las controversias, ya que dependen de quien es la parte actora y quien la demandada y de que se obtengan ocho votos o menos, para determinar si sus efectos son generales; sólo entre las partes, o si se desestima la controversia, tal como lo establece el artículo 105 fracción I Constitucional:

... Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos *c)*, *h)* y *k)* 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...

En consecuencia para que una sentencia tenga efectos generales debe cumplir con tres requisitos:

a. Que versen sobre disposiciones generales;

b. Que las normas generales emitidas por los Estados o Municipios sean impugnadas por la Federación; o sean de los Municipios cuestionadas por los Estados; o en su defecto porque las controversias se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; dos poderes de un mismo Estado o dos Órganos de Gobierno del Distrito Federal;

c. Que sean aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho votos.

Muy ilustrativo, pero no por ello convincente, es el siguiente criterio jurisprudencial:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.—De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su Ley Reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el actor y el demandado que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal, obtienen la invalidez de una norma federal.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: IX. Abril de 1999. Tesis: P/J 9/99. Página: 281.

Tal como lo disponen el artículo 105, fracción I Constitucional, el 42 de la referida Ley Reglamentaria y la tesis jurisprudencial antes transcrita, si falta alguno de los requisitos antes mencionados, las resoluciones solo tienen efectos entre las partes. El fantasma de la mal llamada fórmula Otero o relatividad de las sentencias de amparo se introdujo nuevamente en las controversias constitucionales, violentando así los principios de supremacía constitucional, igualdad de todos ante la Ley, la justicia, la economía procesal y a fin de cuentas la unidad del Estado.

La siguiente tesis jurisprudencial ratifica la relatividad de las sentencias, lo que permite ejemplificar la falta de coherencia en nuestro sistema jurídico.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SOLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES.—De conformidad con la dispuesto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el numeral 42 de su Ley Reglamentaria, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inválidas disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación; de los Municipios impugnadas por los Estados o en los casos comprendidos en los incisos *c)*, *h)*, y *k)* de la fracción I del propio artículo 105 del Código Supremo que se refieren a las controversias suscitadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquel y cualquiera de las Cámaras de este o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos Federales o del Distrito Federal; dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, tendrá efectos de generalidad si además la resolución es aprobada por ocho votos, cuando menos. De esta forma, al no estar contemplado el supuesto en el que el Municipio controvierta disposiciones generales de los estados es inconcuso que la resolución del Tribunal Constitucional, en este caso solo puede tener efectos relativos a las partes en el litigio. No

es óbice a lo anterior, que la Suprema Corte haya considerado al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, y posteriormente, al fallar las controversias constitucionales 1/93 y 1/95 promovidas respectivamente, por los Ayuntamientos de Delicias, Chihuahua y Monterrey, Nuevo León, que el Municipio es un poder del Estado, ya que dicha determinación fue asumida para hacer procedente la vía de la controversia constitucional en el marco jurídico vigente con anterioridad a la reforma al artículo 105 Constitucional, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro en el *Diario Oficial de la Federación*, dado que el precepto referido en su redacción anterior señalaba que la Suprema Corte conocería de los conflictos entre poderes de un mismo Estado, sin referirse expresamente al Municipio con lo que, de no aceptar ese criterio, quedarían indefensos en relación con actos de la federación o de los Estados que vulneraran las prerrogativas que les conceden el artículo 115 de la Constitución. En el artículo 105 Constitucional vigente, se ha previsto el supuesto en el inciso i) de la fracción I, de tal suerte que, al estar contemplada expresamente la procedencia de la vía de la controversia constitucional en los conflictos suscitados entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, no cabe hacer la interpretación reseñada anteriormente, para contemplar que el Municipio es un poder y la hipótesis sea la contemplada en el inciso h) de la fracción I del mismo artículo 105 de la Constitución Federal, para concluir que la resolución debe tener efectos generales, puesto que de haber sido esta la intención del poder reformador de la Constitución, al establecer la hipótesis de efectos generales de las declaraciones de invalidez de normas generales habría incluido el inciso i) entre ellos, los que no hizo.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: IV. Noviembre de 1996. Tesis: P/J 72/96. Página: 249.

Un tercer tipo de resolución que emite el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en las controversias consiste en declararlas desestimadas cuando versan sobre disposiciones generales, que no obtienen la mayoría de por lo menos ocho votos, lo que significa que dicha controversia no produce ningún efecto y por ende la norma general sigue

siendo obligatoria. Es incongruente que una disposición declarada inconstitucional por la mayoría de los Ministros, siga siendo obligatoria, simplemente porque dicha controversia no obtuvo la mayoría calificada de ocho votos tal y como lo establece el párrafo segundo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria al prescribir lo siguiente:

... En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarara desestimadas dichas controversias...

Mismo criterio que es ratificado por la Corte en la siguiente jurisprudencia:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MÁS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE PARA DECLARAR SU INVALIDEZ.—De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42 de su Ley Reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación actuando en pleno, tiene atribuciones para declarar la invalidez de disposiciones generales, siempre que se alcance, por lo menos, una mayoría de ocho votos; de no alcanzarse esa mayoría calificada, se declarará desestimada la controversia.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: IX. Abril de 1999. Tesis: P/J 10/99. Página: 284.

¿Cómo es posible que se declare desestimada una controversia que verse sobre disposiciones generales que es considerada inconstitucional por seis o siete ministros que son la mayoría? dicho de otra forma, a pesar de que la mayoría de los Ministros (sin llegar a ocho) considere inconstitucional una disposición general, la controversia se declara desestimada y por lo tanto la norma general sigue siendo obligatoria.

Al respecto el Ministro jubilado Juventino V. Castro afirma lo siguiente:

... en las controversias constitucionales las sentencias mayoritarias insuficientes ya no tienen ningún trámite posterior a la declaratoria de desestimación. Se trata al negocio como si la votación hubiera sido de infundada la acción. Aquí el perdedor con el fallo mayoritario resulta en la realidad el ganador...²⁴

Dos grandes carencias quedan reflejadas en la resolución de las controversias constitucionales: la primera de ellas que considera que los efectos de las sentencias dependen de quien es la parte actora y quien la demandada y en consecuencia si el actor es la Federación, las disposiciones generales emitidas sean por los Estados o por los Municipios se nulifican de pleno derecho, teniendo la sentencia efectos *erga omnes*, sin embargo en sentido contrario, si la parte actora es un Estado o un Municipio demandando una norma general emitida por la Federación los efectos de dicha resolución sólo es entre las partes, subsistiendo la obligatoriedad de dicha disposición para todas las demás Entidades Federativas y Municipios que no fueron parte en la controversia, a pesar de su inconstitucionalidad. La segunda consiste en desestimar una controversia que verse sobre normas generales que no obtiene la mayoría calificada de ocho votos, ya que nos encontramos con la paradoja de que nuestro máximo Tribunal califica por mayoría de votos de inconstitucional una Ley y sin embargo, ésta sigue siendo obligatoria. El sentido común y un mínimo de coherencia recomien-

²⁴ *El Artículo 105 Constitucional, op. cit.*, p. 118.

da que la mayoría de votos de los Ministros sería suficiente para declarar su inconstitucionalidad.

Atinadamente el licenciado Óscar Alejandro Castillejos Mosqueda sostiene:

... desde el momento en que si un Municipio impugna una norma general de carácter estatal o federal, o un Estado impugna una norma federal, la resolución solo tendrá efecto para las partes, de manera que en tales casos nunca habrá verdaderamente una declaración general de inconstitucionalidad, dejando con ello menguada la fuerza normativa de la Constitución y reconociendo que primero esta la Federación, luego los Estados y, al final como siempre los Municipios. Además de que exigir ocho votos para que las sentencias tengan efectos generales es verdaderamente excesivo y atenta en contra de la supremacía de la Constitución y de su fuerza normativa... si un Municipio impugna una norma estatal y la Corte la declara inconstitucional es porque es inconstitucional respecto de todos y cada uno de los Municipios del Estado de que se trate y no solo respecto del que impugnó, es la ley la inconstitucional, no la relación entre esa ley y el municipio, sin embargo al tener efectos la sentencia solo entre las partes, se esta permitiendo la permanencia dentro del orden jurídico de una norma que es reconocida como inconstitucional, lo cual hace peligrar el principio de supremacía de la Constitución y su fuerza normativa. Además, el que los efectos se den solo entre las partes rompe con el principio de igualdad ante la Ley, pues se dará el caso de que existan normas jurídicas que sean de observancia obligatoria para algunos sujetos pero no para otros, pues para éstos la norma ya fue declarada inconstitucional y por ende inválida...²⁵

²⁵ *El control de la legalidad a través de las controversias*

En conclusión, las resoluciones que emite el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales pueden ser de tres tipos:

a. **Sobreseimiento.** La controversia es improcedente ya sea porque la norma general o el acto impugnado es constitucional o no existe o se encuentra en alguno de los supuestos de improcedencia;

b. **Estimatoria.** La disposición general o el acto es inconstitucional, con efectos generales o únicamente entre las partes;

c. **Desestimatoria.** Cuando la norma general impugnada no obtuvo la votación de por lo menos ocho Ministros para declararla inconstitucional.²⁶

Además de los alcances generales o únicamente entre las partes, es necesario analizar los efectos de dichas sentencias en el tiempo.

De conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 105 Constitucional la declaración de invalidez de las resoluciones no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal y las sentencias producen sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte en los términos del artículo 45 de la citada Ley Reglamentaria que textualmente dice:

ART. 45.—Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema

constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad. Tesis. Escuela Libre de Derecho, México, 2004, pp. 167-168.

²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. “El procedimiento de Reformas y Adiciones a la Constitución Federal no es susceptible de control jurisdiccional”. *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, núm. 2, México, 2005, pp. 25-26.

Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

La Suprema Corte ha confirmado dicho principio en la siguiente tesis jurisprudencial:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SOLO PUEDEN TENER EFECTOS RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL.—Conforme a lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, la declaración de invalidez dictada en las controversias constitucionales no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, por lo que, al disponer el artículo 45 de la Ley Reglamentaria del citado precepto constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a partir de que fecha producirán sus efectos las sentencias relativas, debe concluirse que el legislador ordinario facultó al propio Tribunal para determinar el momento en que puede válidamente, señalar la producción de efectos de su resolución que es, bien la fecha en que se dicta ésta, o alguna fecha futura, pero no en forma retroactiva.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: VI. Septiembre de 1997. Tesis: P/J 74/97. Página: 548.

En la controversia constitucional 56/96 antes transcrita el Ministro Juventivo V. Castro emitió un voto particular cuyo argumento toral es el siguiente:

... lo dispuesto en contra de un mandato constitucional nunca puede tener validez ni mínima ni máxima; ni con efectos previos o con algunos posteriores. Lo dispuesto en contra de la Constitución es inexistente, nunca tiene validez de especie alguna...²⁷

²⁷ Citado en *El Artículo 105 Constitucional, ob. cit.*, p. 25¹

El Ministro Juventino V. Castro cuestiona con gran agudeza la contradicción del artículo 45 de la Ley Reglamentaria:

... de acuerdo con la disposición transcrita, la Suprema Corte de Justicia no resuelve, forzosamente, que tal norma o tratado son inválidos; que nunca estuvieron vigentes, sino que son inválidos a partir de tal fecha... no es posible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uso de una facultad que le otorga el artículo 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 declare que una norma general o tratado que contradice a la Constitución pudiere resolver que produjo efectos jurídicos —por tanto obligatorios de aceptar— desde el momento en que se promulgó y entro en vigor y hasta que fueran declaradas nulas. Creo de elemental conclusión, a pesar de lo que autoriza la Ley Reglamentaria, que la declaratoria de invalidez produce efectos desde que se expidió. O sea: nunca tuvo efectos jurídicos...²⁸

Por su parte, el Doctor Humberto Nogueira Alcalá, sintetiza las disyuntivas sobre los efectos de las sentencias en el tiempo

Puede señalarse así la inexistencia de reglas rígidas sobre los efectos de las sentencias en el tiempo, otorgando o no efectos retroactivos o pro futuro a las sentencias, existiendo una tensión permanente entre la supremacía constitucional, la igualdad ante el derecho y la justicia por una parte, y por la otra, la seguridad jurídica y la cosa juzgada...²⁹

²⁸ *Idem.*, pp. 245 y 247.

²⁹ "La Jurisdicción Constitucional y los Tribunales Constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI", *Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 2, Ed. Porrúa, México, 2004, p. 254.

La retroactividad o no de las resoluciones implica resolver el conflicto latente entre justicia y seguridad jurídica. Esta circunstancia invita a la reflexión sobre la conveniencia de que cualquier ley antes de entrar en vigor sea revisada por el Tribunal Constitucional, de tal forma que si el mismo determina su constitucionalidad ya no puede ser impugnada, obteniendo con ello tanto la seguridad jurídica como la justicia.

El artículo 44 de la referida Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional determina que el Presidente de la Corte debe ordenar notificar la sentencia a las partes y para efectos de publicidad la mandará publicar de manera íntegra en el Semanario Judicial, incluyendo los votos particulares y cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, igualmente se debe publicar en el *Diario Oficial de la Federación* y en el *Periódico Oficial* en que tales normas se hubieran publicado y dando a conocer a todas las personas los criterios que sostiene el Pleno de la Suprema Corte de Justicia —como último interprete del texto constitucional— acerca de la conformidad o no de las normas generales y de los actos de las autoridades con nuestra Carta Magna;

No se debe omitir la importancia que tienen los considerandos de las sentencias, ya que las razones contenidas en los mismos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho Ministros, son obligatorias para todos los Tribunales, tal como lo establece el artículo 43 de la citada Ley Reglamentaria al prescribir:

ART. 43.—Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales uni-

tarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

Este artículo crea un nuevo tipo de jurisprudencia (además de los existentes: por reiteración y por contradicción de tesis), con la novedad de que los criterios jurisprudenciales se establecen en los considerandos de las sentencias y no en los puntos resolutivos, tal y como lo regulan los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.

En cuanto a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad... debe señalarse que el fallo que las resuelve adquiere la calidad de jurisprudencia, siempre que se haya declarado la invalidez de una norma general o un acto mediante una votación idónea, esto es, de cuando menos ocho ministros. Este sistema de integración no requiere la repetición de criterios ni la existencia de dos o más que se contrapongan.³⁰

El carácter jurisprudencial y por tanto obligatorio de los considerandos de las resoluciones es ratificado en la siguiente jurisprudencia.

JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.—Según lo establecido en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II

³⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Jurisprudencia. Su integración*, México, 2004, p. 97.

del Artículo 105 Constitucional, relativo a las sentencias emitidas en resolución de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, tienen el carácter de jurisprudencia, por lo que son obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. Los Tribunales Colegiados serán, por tanto, competentes para conocer de los asuntos en los que ya se haya establecido criterio obligatorio con el carácter de jurisprudencia en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, como se encuentra establecido en el inciso D), fracción I, del punto quinto del Acuerdo General 5/2001, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de junio de dos mil uno.

Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX, Marzo de 2004. Tesis: 1ª./J. 2/2004. Página: 130.

A partir de la reforma constitucional de 1994 hasta el año 2004, se ha promovido 873 controversias constitucionales³¹ lo que denota el gran auge que actualmente tienen, debido entre otras razones, a un pluralismo político, una mayor democracia y un conocimiento y cuestionamiento mas profundo de todo acto de autoridad, sea este legislativo o ejecutivo, por ello la necesidad imperiosa de reestructurar nuestra justicia constitucional, hacerla mas coherente y eficaz, y entre los puntos que se deben modificar son la relatividad de las sentencias tanto en las controversias constitucionales como en el amparo, la votación por mayoría simple de los ministros para que la resolución tenga efectos generales.

³¹ *Revista Compromiso. Órgano Informativo del Poder Judicial de la Federación*, febrero del 2005, año 4, núm. 44, p. 4.

3. LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Se puede conceptualizar a la acción de inconstitucionalidad como un procedimiento ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para alegar la contradicción entre una ley o un tratado internacional y la Constitución, que puede ser promovida por el Procurador General de la República, los partidos políticos, el 33% cuando menos de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dentro de los 30 días siguientes a su publicación y que puede traer como consecuencia la invalidez de las normas impugnadas si las resoluciones de la Suprema Corte son aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos de única instancia planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el Procurador General de la República, en los cuales se contravierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional por una parte, y la Constitución, por la otra exigiéndose en el juicio respectivo la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para así hacer prevalecer los mandatos constitucionales.³²

Si bien es cierto existen antecedentes de las Acciones de Inconstitucionalidad en el acta de re-

³² CASTRO, Juventino V., *El Artículo 105 Constitucional*, op. cit., p. 123.

formas de 1847,³³ es a partir de la reforma al artículo 105 Constitucional mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994 y su posterior reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, como se estructuraron y fundamentaron las acciones de inconstitucionalidad como un mecanismo de control de la Constitución.

El texto actual de la fracción II del Artículo 105 Constitucional es el siguiente:

II. De las acciones 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;

33 OROZCO GÓMEZ, Miguel, *ob. cit.*, pp. 27-28.

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.

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

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

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

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

Son objeto de una acción de inconstitucional todo tipo de leyes expedidas por el Congreso de la

Unión, las legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al igual que los tratados internacionales (aprobados por el Senado) que hayan sido publicados en el medio oficial correspondiente tal como lo establecen las siguientes jurisprudencias del pleno de la Corte:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.—Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1º. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de

inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.

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

No toda norma general es materia de una acción de inconstitucionalidad. Existen disposiciones generales que no pueden impugnarse por esta vía:

1. Los reglamentos, ya que no son leyes y no existe ningún ente facultado para ejercitarla.

2. Las reformas constitucionales, porque no existe ningún sujeto legitimado para ejercitarla, ya que en las mismas intervienen no sólo el Congreso de la Unión sino también las legislaturas de los estados.

3. Las convocatorias que expida el Congreso de la Unión para elecciones extraordinarias de legisladores o de la Comisión Permanente para designación Presidente de la República en los términos de los artículos 63 y 84 de la Constitución; ya que no se trata de leyes.

4. Las leyes que expida el Presidente de la República en los supuestos de facultades extraordinarias que le hayan sido otorgadas por el Congreso de la Unión de conformidad con lo establecido por los artículos 49, 29 y 131 de la Constitución; ya que al no haber sido elaboradas por el Congreso de la Unión ni los diputados ni los senadores se encuentran legitimados constitucionalmente para impugnarlas.

5. Igualmente no podrían ser cuestionadas por este procedimiento las leyes que emitan los gobernadores en uso de facultades extraordinarias. Al respecto Elisur Arteaga sostiene:

Por disponerlo expresamente así las cartas fundamentales de los estados, en algunos de ellos, sus gobernadores pueden ser facultados para que, en uso de facultades extraordinarias puedan emitir leyes en sustitución de los congresos locales; este supuesto es contrario al artículo 116 Constitucional. No obstante lo grosero y grave de la violación, las leyes que emitan los gobernadores con vista a esa inconstitucional facultad, no serán impugnables por la vía del artículo 105.³⁴

6. Las normas generales emitidas por el Consejo de Salubridad General (Art. 73-XVI Const) porque dichas disposiciones generales no tienen el carácter de leyes.

7. Las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por que expresamente así lo determinan los artículos 65 y 19 de Ley Reglamentarias de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución.

8. Los decretos, declaratorias y convocatorias a periodos extraordinarios que emitan el Congreso de la Unión, las Cámaras o la Comisión permanente, ya que no son Leyes.

9. Los actos de carácter negativo de los Congresos de los Estados, tales como la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a la Constitución Local, cuestión que no implica una norma general,³⁵ tal como lo sostiene la Suprema Corte en la siguiente Jurisprudencia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA OMISIÓN DE APROBAR LA INICIATIVA DE REFORMAS A UNA

³⁴ *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, México, 1998, pp. 831.

³⁵ *¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad?*, Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, p. 29.

CONSTITUCIÓN LOCAL.—A través de este medio de control constitucional no pueden impugnarse actos de carácter negativo de los Congresos de los Estados, como lo es la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a la Constitución Local, por no constituir una norma general que por lo mismo no se ha promulgado ni publicado, los cuales son presupuestos indispensables de la acción. Lo anterior se infiere de la interpretación armónica de los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 61 de la Ley reglamentaria de la materia, en los que se prevé la procedencia de la acción de inconstitucionalidad que en contra de leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados, promuevan el equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes, ya que se exige como requisito de la demanda el señalamiento del medio oficial de publicación, puesto que es parte demandada no solo el órgano legislativo que expidió la norma general, sino también el Poder Ejecutivo que la promulgó; de esta forma, no puede ser materia de una acción de inconstitucionalidad cualquier acto de un órgano legislativo, sino que forzosamente debe revestir las características de una norma general, y que además, ya haya sido publicada en el medio oficial correspondiente.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: XV. Marzo de 2002. Tesis: P/J 16/2002. Página: 995.

La acción de inconstitucionalidad se puede confundir con el amparo contra leyes, sin embargo existen varias características que los distinguen: a) el amparo contra leyes puede utilizarse para impugnar no sólo leyes y tratados internacionales sino también todo tipo de reglamentos y normas generales; la acción únicamente procede contra leyes y tratados; b) los efectos de la sentencia de amparo se limitan a las partes en la controversia y en la acción de inconstitucionalidad si son aprobadas las resoluciones por una mayoría de cuando menos ocho votos tienen efectos generales; c) para que proceda el amparo se requiere acreditar el interés jurídico, el agravio directo derivado de una violación, a una garantía individual

y cualquier persona lo puede solicitar y en el supuesto de la acción únicamente la pueden ejercer las minorías parlamentarias, el Procurador General de la República, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los partidos políticos tratándose de leyes electorales, sin que se requiera acreditar el agravio, interés legítimo o una violación a una garantía individual, basta con acreditar que la ley o tratado o impugnado esta en contra de la Constitución, *d*) el plazo para ejercitar el amparo es de quince días y en cambio para la acción de inconstitucionalidad el plazo es de treinta días naturales.

La Suprema Corte en las siguientes Tesis Jurisprudenciales determina quienes son los sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad.

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

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

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: XIII. Marzo de 2001. Tesis: P/J 18/2001. Página: 469.

La pregunta es obligada ¿por qué no se le otorga la facultad a los ayuntamientos para impugnar una reforma constitucional estatal mediante la acción de inconstitucionalidad?

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.—El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y

único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que este vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carga Magna.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: XIV. Septiembre de 2001. Tesis: P/J 98/2001. Página: 823.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS SOLO PUEDEN EJERCELA POR CONDUCTO DE SUS DIRIGENCIAS NACIONALES O ESTATALES, SEGÚN CORRESPONDA.—De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria, los partidos políticos pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda. Ahora bien dada la propia y especial naturaleza del referido medio de control constitucional, que es la única vía para plantear la contradicción que pueda existir entre las leyes electorales y la Constitución, como lo establece el antepenúltimo párrafo de la citada fracción II del artículo 105 de la Carta Magna, cuya finalidad es la de declarar la invalidez de las normas generales que a ella se opongan; y, tomando en cuenta que el tercer párrafo del artículo 102 constitucional establece que el procurador general de la República, intervendrá personalmente en las acciones de inconstitucionalidad, así como también, que los incisos del a) al e) de la ya mencionada fracción II del artículo 105 de la Carta Fundamental, en el caso de los órganos legislativos, dispone que deberán suscribir la demanda, cuando menos, el treinta y tres por ciento de sus integrantes, se concluye que las partes legitimadas para ejercer el medio de control constitucional de que se trata, deben hacerlo directamente y no por conducto de apoderados, puesto que no existe ordenamiento alguno que prevea este supuesto.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: XII. Agosto de 2000. Tesis: P/J 67/2000. Página: 484.

El 14 de septiembre del 2006 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una importante reforma al artículo 105 Constitucional que facultó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de todo tipo de leyes y tratados internacionales aprobados por el Senado que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución.

Fue un gran acierto del Constituyente Permanente el incluir entre los sujetos legitimados para ejercitar una acción de inconstitucionalidad no solo a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sino también a los organismos protectores de los derechos humanos de las entidades federativas. Un aspecto no sólo importante sino fundamental en todo estado de derecho consiste en garantizar y hacer efectivos los derechos humanos de sus gobernados.

El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de 30 días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o el tratado internacional impugnado sean publicados en el medio oficial, tal como lo prescribe el artículo 60 de la citada Ley reglamentaria y el siguiente criterio jurisprudencial.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DEBE REALIZARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA PUBLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN GENERAL COMBATIDA.—De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial; por tanto, es a partir del día siguiente de la publicación oficial que debe realizarse el cómputo respectivo, con independencia de que, con anterior-

riedad a esta fecha, la parte que ejerce la acción haya tenido conocimiento o se manifieste sabedora de la disposición impugnada.

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: IX. Junio de 1999. Tesis: 2ª. LXXIX 99. Página: 657.

El elemento esencial en una acción de inconstitucionalidad es justificar que la ley o tratado internacional está en contra de alguna disposición Constitucional, y por ello se debe invalidar. Muy clara es al respecto la siguiente jurisprudencia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA QUE SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA CONTRAVENCIÓN DE LA NORMA QUE SE IMPUGNA CON CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—De la lectura integral de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se desprende que exija como requisito esencial e imprescindible para demostrar la inconstitucionalidad de la norma general que se impugne, que la expresión de los conceptos de invalidez se haga como un verdadero silogismo. Ello es así porque, conforme al citado precepto, para que se proceda a su estudio será suficiente con que en el escrito de demanda respectivo se exprese con claridad la contravención de la norma combatida con cualquier precepto de la Constitución Federal, sin perjuicio de que hecho el análisis de los conceptos de invalidez expuestos, éstos deban desestimarse.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: XII. Septiembre de 2000. Tesis: P./J. 93/2000. Página: 399.

Sin que exista una razón válida para ello, existen dos criterios diversos en el artículo 71 de la citada ley reglamentaria para fundamentar una sentencia en una acción de inconstitucionalidad, según ésta se refiera a una ley electoral o a cualquier otra ley o tratado internacional; ya que las sentencias que dicte la Suprema Corte sobre la no conformidad de leyes electorales con la Constitu-

ción, solo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados, en el escrito inicial y tratándose de cualquier otra ley, la puede fundamentar en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

En las acciones de inconstitucionalidad las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia pueden declarar la invalidez de las normas impugnadas siempre y cuando sean aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos o desestimar dicha acción y archivar el asunto de no obtenerse dicha mayoría. Artículos 105-II Constitucional, 72 de su ley reglamentaria y la siguiente jurisprudencia:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO.—Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutive de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial si bien no existiera pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, si podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: XV. Febrero de 2002. Tesis: P./J. 15/2002. Página: 419.

Si bien es cierto tanto las controversias constitucionales como las acciones de inconstitucionalidad son mecanismos de defensa de la Constitución y ambas se encuentran fundamentadas en el artículo 105 de la Constitución y en la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tienen diferencias muy claras que permiten diferenciarlas, tal como se especifica en la siguiente jurisprudencia.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.—Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: *a)* en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; *b)* la controversia constitucional solo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; *c)* tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; *d)* respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; *e)* en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas;

f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: XII. Agosto de 2000. Tesis: P./J. 71/2000. Página: 965.

La acción de inconstitucionalidad tiene 5 grandes limitaciones que impiden ser un mecanismo efectivo del control de la Constitucionalidad:

1. Escapan a este medio de control todas las normas generales que no sean leyes o tratados internacionales.

2. El porcentaje de cuando menos el 33% de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma, es un número muy elevado, si lo que realmente se pretende es darle una legitimación a las minorías parlamentarias para impugnar una ley o tratado tachado de inconstitucional y evitar que existan y sigan siendo obligatorias disposiciones inconstitucionales.

3. El plazo tan reducido de 30 días naturales contados a partir de la fecha de la publicación de la ley o tratado para ejercitar la acción. Al respecto. Elisur Arteaga asevera:

Este control es irreal; lo es tanto por lo reducido del plazo que concede a los titulares de la acción; como el número exigido para que sea admitida la solicitud... También es irreal por el número de legisladores, cuya conformidad se requiera para dar curso a una solicitud... la posibilidad para solicitar la declaración de anulación debe ser permanente y al alcance de un reducidísimo número de legisladores.³⁶

4. El voto aprobatorio de por lo menos ocho ministros para que las resoluciones tengan efectos generales de lo contrario se desestima la acción intentada.

En consecuencia aunque la mayoría de los Ministros de la Corte determinen que la disposición es inconstitucional, ésta sigue siendo obligatoria.

La simple mayoría de votos es mas que suficiente para calificar la inconstitucionalidad de una norma general; la mayoría calificada exigida por la Constitución impide un auténtico control constitucional de las leyes y tratados internacionales y violenta la supremacía constitucional.

5. La incongruencia de criterios tratándose de leyes electorales o de cualquier otro tipo de leyes. ¿Por qué cuando se trata de leyes no electorales la Corte puede fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocada y en cambio cuando son leyes electorales, sólo puede analizar la violación de los artículos constitucionales expresamente señalados en el escrito inicial?; ¿Qué acaso la normatividad electoral tiene una jerarquía superior que impide a los Ministros analizarla a fondo? Esta dualidad rompe la estructura

³⁶ *Derecho Constitucional, op. cit.*, p. 837.

constitucional lógica que debe tener nuestro sistema jurídico.

Con gran claridad y profundidad Miguel Carbonell sostiene:

... Por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, entre otras cosas, vale la pena destacar tres cuestiones: *a)* Que la legitimación para interponerlas es claramente insuficiente, pues imposibilita la impugnación de algunas normas por los sujetos afectados (como, por ejemplo, los tratados internacionales o las leyes del Congreso en materias concurrentes, que no pueden ser impugnadas por las minorías parlamentarias de las entidades federativas); además, los porcentajes de legisladores requeridos por la Constitución (33%) son muy altos, si se toma en cuenta que México es un Estado con partido predominante y que tradicionalmente la legislación electoral ha permitido la sobrerepresentación del partido mayoritario para “permitir o asegurar la gobernabilidad. *b)* Que, al igual que en las controversias constitucionales, el porcentaje de votos favorables de la Suprema Corte que exige la Constitución (ocho sobre once) es excesivo... La mejor solución, sin embargo... la mayoría simple de votos de los ministros de la Suprema Corte. Nada más sencillo y lógico. *c)* Existen normas que no pueden ser impugnadas a través de la acción de inconstitucionalidad. Normas tan importantes dentro del Estado contemporáneo como los reglamentos del Poder Ejecutivo o las normas que regulan la estructura y funcionamiento internos del Congreso de la Unión no pueden impugnarse a través de las acciones de inconstitucionalidad... La indudable importancia que tienen los reglamentos dentro del sistema jurídico mexicano, tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo, ameritaba que se hubieran incluido como normas impugnables por la vía

de la acción de inconstitucionalidad para que de esta forma fueran las minorías representadas en el Congreso las que pudieran promover que los reglamentos inconstitucionales se expulsaran del ordenamiento con efectos generales...³⁷

Las soluciones saltan a la vista: eliminar el plazo para ejercitar la acción; disminuir del 33% al 10% de los legisladores que puedan intentar la acción; admitir la simple mayoría de votos de los Ministros para que se pueda declarar la invalidez de todo tipo de normas generales incluyendo los reglamentos; otorgarle al pleno de la Suprema Corte la facultad para fundamentar la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley sea esta electoral o no en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

4. LOS PROCESOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ELECTORAL

El último mecanismo jurisdiccional de defensa de la Constitución lo conforman los medios de impugnación en materia electoral que son los: recursos de revisión, apelación, reconsideración; los juicios de inconformidad; para la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos y el de revisión constitucional electoral.

Dichos procesos surgen con las reformas Constitucionales de 1996 y vienen a subsanar el criterio de la Suprema Corte de no intervenir en cuestiones políticas, y de negar la procedencia del juicio de amparo contra la violación de los derechos políti-

³⁷ *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México, op. cit.*, pp. 157, 159 y 160.

cos. A partir de las mismas se sentaron las bases para resolver jurisdiccionalmente las cuestiones electorales.

Tal como lo señala José de Jesús Orozco Enríquez:

Uno de los rasgos principales de la citada reforma constitucional en materia de justicia electoral fue el establecimiento de instrumentos procesales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales incluida la calificación de la elección presidencial...³⁸

El artículo 99 constitucional es el que le da sustento a dichos procesos al establecer en su parte conducente lo siguiente:

... Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. La Sala Superior realizara el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III Las impugnaciones de actos y resoluciones

³⁸ “Jurisprudencia electoral y garantismo jurídico”, en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Jurisprudencia Compilación Oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, p. XXXVI.

de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen las normas constitucionales o legales;

IV Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes...

La Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996, es la ley reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 Constitucionales y es ella la que regula los diferentes recursos y juicios que se pueden interponer en materia electoral. De conformidad con el artículo 3-2 de esta ley, el sistema de medios de impugnación se integra por:

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

b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para ga-

rantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

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

d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y

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

Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales se pueden interponer el recurso de revisión y el de apelación; y durante el proceso electoral se pueden interponer además, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración (art. 34 de la citada ley reglamentaria).

Por su parte el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, solo procederá cuando el ciudadano por si mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos (art. 79 de la mencionada ley reglamentaria).

Por último el juicio de revisión constitucional electoral procede de conformidad con lo prescrito en el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas, para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

A. El Recurso de revisión

El recurso de revisión esta regulado por los artículos 35 al 39 de la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Se puede definir como:

el medio de defensa que los partidos políticos pueden interponer, tanto durante el año del proceso electoral como durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales, en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo o de los órganos colegiados distritales o locales del Instituto Federal Electoral, cuando no sean de vigilancia.³⁹

Los artículos 36 y 37 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral determinan que es competente para resolver el recurso interpuesto durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales la Junta Ejecutiva jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado y si se presenta durante el proceso electoral, es competente la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que lo haya dictado; salvo que el recurso de revisión sea interpuesto dentro de los cinco días anteriores al de la elección, en cuyo caso se envía a la Sala competente del Tribunal Electoral para que sea resuelto junto con los juicios de inconformidad con los que guarde relación.

Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión tienen como efecto la confirmación,

³⁹ GARCÍA ÁLVAREZ, Yolli, "Recurso de revisión", en *Estudio Teórico Practico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999, p. 75.

modificación o revocación del acto o resolución impugnada (art.38).

Siguiendo a Flavio Galván Rivera el recurso de revisión se clasifica como:

un recurso materialmente administrativo, formal, ordinario, vertical, obligatorio e intermedio... También se clasifica como recurso vertical, porque su conocimiento y resolución, por regla general, corresponde al superior jerárquico de la autoridad responsable. (arts. 9 y 36 de la Ley). Asimismo, es la revisión electoral un recurso obligatorio, porque debe ser agotado, previa y necesariamente, para estar en aptitud de ocurrir en impugnación ante el Tribunal Electoral... se clasifica a la revisión como un recurso intermedio, ya que por su resolución no da por concluido definitivamente el procedimiento electoral de impugnación, pues en su contra procede el recurso de apelación, que es de naturaleza jurisdiccional.⁴⁰

B. El Recuso de apelación

Se encuentra reglamentado en los artículos 40 al 48 de la referida ley y se puede definir como:

un medio de impugnación jurisdiccional que, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, interponen los partidos políticos, las agrupaciones políticas con registro, las agrupaciones de ciudadanos, los ciudadanos y las personas físicas y morales según lo disponga en cada caso la ley, a fin de impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral no impugnables a tra-

⁴⁰ *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2006, p. 275.

vés del recurso de revisión, del juicio de inconformidad o del recurso de reconsideración, así como el informe de las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, y la determinación y aplicación de sanciones realizadas por el Consejo General del propio Instituto.⁴¹

El recurso de apelación es procedente para impugnar: *a)* las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión; *b)* los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión; *c)* el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral respecto a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores; *d)* la determinación y en su caso la aplicación de sanciones que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La competencia para resolver el recurso de apelación se encuentra establecida en el artículo 44 de la mencionada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que a la letra dice:

1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, es competente para resolver el recurso de apelación la Sala Superior del Tribunal Electoral.

2. Durante el proceso electoral federal son competentes para resolver el recurso de apelación:

a) La Sala Superior del Tribunal Electoral, cuando se impugnen actos o resoluciones del Consejo

⁴¹ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, "Recurso de Apelación" en *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999, p. 106.

ro Presidente, del Consejo General del Instituto, de la Junta General Ejecutiva, así como el informe a que se refiere el artículo 41 de esta ley, y

b) La Sala Regional del Tribunal Electoral, que ejerza su jurisdicción en ámbito territorial en que se haya realizado el acto o dictado la resolución impugnada por los órganos del Instituto, con las excepciones previstas en el inciso anterior.

Leonel Castillo González define la naturaleza jurídica de este recurso en los siguientes términos:

Por lo tanto, la naturaleza del recurso de apelación es la de un juicio contencioso administrativo electoral de anulación, a través del cual se ejerce el control de Constitucionalidad y legalidad del conjunto de actos y resoluciones prescritos por la Ley.⁴²

C. El Juicio de inconformidad

El juicio de inconformidad se encuentra estructurado en los artículos del 49 al 60 de la Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Tiene por objeto:

... cuestionar la validez de una elección, la legalidad de los resultados asentados en las actas de cómputo, el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría, en la elección de diputados, senadores y presidente de los Estados Unidos Mexicanos por las causas, en los supuestos y para los efectos, ex-

⁴² “Control de la Constitucionalidad y legalidad de Actos y Resoluciones Electorales”, en *Sistema de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA y TRIFE, México, 1999, p. 377.

presa y limitativamente establecidos en el ordenamiento jurídico que rige la materia.⁴³

En los términos del artículo 53 de la multicitada ley, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la competente para resolver en única instancia de la impugnación de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Las Salas Regionales de la circunscripción correspondiente son por su parte competentes para resolver los juicios de inconformidad que versen sobre los resultados consignados en las actas de cómputo distrital o de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectiva, en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional; al igual que en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional y de asignación a la primera minoría; entre otras causas por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, por nulidad de la elección, por error aritmético.

Los juicios de inconformidad solo pueden ser promovidos por: *a)* los partidos políticos y *b)* los candidatos, exclusivamente cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría. La demanda debe presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente de que conclu-

⁴³ GALVÁN RIVERA, Flavio, *op. cit.*, p. 558.

ya la práctica de los cómputos, sean estos distritales o de las entidades federativas (art. 54-55).

Las sentencias dictadas pueden tener los siguientes efectos: confirmar el acto impugnado, declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas para la elección presidencial, de diputados o senadores; revocar la constancia expedida a favor de una fórmula o candidato a diputado o senador y otorgarla a la fórmula o candidato que resulte ganador, declarar la nulidad de la elección de diputados o senadores y hacer la corrección de los cómputos distritales o de entidad federativa cuando sean impugnados por error aritmético (art. 56).

De conformidad con el artículo 58 de la referida ley los juicios de inconformidad de las elecciones de diputados y senadores deben quedar resueltos el día 3 de agosto y los relativos a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a más tardar el 31 de agosto del año de la elección.

D. El Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración se encuentra reglamentado en los artículos 61 al 70 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Este recurso solo procede para:

a) Impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores; y

b) Impugnar las asignaciones por el principio de representación proporcional en las elecciones de diputados y senadores que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral (art. 61).

La Sala Superior del Tribunal Electoral es la única competente para resolver este recurso y las sentencias que lo resuelvan son definitivas e inatacables (art. 64, 69-2).

Pueden interponer este recurso los partidos políticos y excepcionalmente los candidatos.

El recurso debe interponerse dentro de los tres días contados a partir del día siguiente al que se haya notificado la sentencia de fondo impugnada de la Sala Regional y dentro de los cuarenta y ocho horas siguientes contadas a partir de la conclusión de la sesión en la que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya realizado la asignación de diputados o senadores por el principio de representación proporcional.

La Sala Superior ha establecido los supuestos de procedencia de este recurso en la siguiente tesis jurisprudencial.

RECONSIDERACIÓN. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA.—La interpretación sistemática del artículo 62, apartado 1, inciso a), fracción II, en relación con el artículo 63, apartado 1, inciso c), fracción III, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como en su modalidad de interpretación conforme al artículo 60 constitucional y la interpretación funcional de las disposiciones rectoras del recurso de reconsideración, conducen al conocimiento de que el presupuesto para la procedencia de este recurso, consistente en que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó, comprende los siguientes casos: A) Cuando un partido político promueve juicio de inconformidad, con la pretensión de que se revoque la constancia de mayoría y validez o la asignación de la primera minoría a un candidato o a una fórmula de candidatos determinada, para que se le conceda a otro candidato o fórmula; en la sentencia de inconformidad se acoge dicha pretensión, y otro partido político, lo más probable el postulante del candidato que había obtenido la

constancia mencionada, interpone el recurso de reconsideración. B) Cuando se dé la misma situación del inciso anterior en la inconformidad, pero que la Sala Regional dicte sentencia desestimatoria, y el promovente de la inconformidad interponga el recurso de reconsideración, para insistir en su pretensión. C) Que se promueva juicio de inconformidad con la pretensión de que se revoque la constancia de mayoría y validez otorgada a un candidato individualmente, invocando como causa pretendi, verbigracia, la inelegibilidad del ciudadano beneficiado con ella, o el error del consejo al haberle expedido a persona distinta al triunfador, a un candidato suplente como propietario, a un propietario como suplente, etc.; se acoja la pretensión, y otro partido recurra con la pretensión de que se confirme la constancia originalmente otorgada. D) Que en el mismo supuesto del inciso anterior; sea absolutorio el fallo, y el actor de la inconformidad haga valer la reconsideración para insistir en su pretensión. Ciertamente, la literalidad de la disposición que se interpreta, sólo resolvería con claridad una de las hipótesis que se indican en el inciso A) precedente, porque se refiere a la situación en que la sentencia de a Sala Regional es la que otorga la constancia de mayoría y validez o asigna la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que la recibió originalmente de la autoridad electoral, pero no se referiría a las demás hipótesis.

Sin embargo, con apego al postulado del legislador racional, conducente a que todas las disposiciones legales y las partes de un ordenamiento surtan algún efecto jurídico útil para las finalidades perseguidas, en el enunciado jurídico que se interpreta, en relación con el contenido del artículo 63, apartado 1, inciso c), fracción III, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, además de la hipótesis reflejada por la literalidad se encuentran las otras indicadas. Esto es así en virtud de que, si lo dispuesto en el artículo 62, apartado 1, inciso a), fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ofrece la posibilidad de una interpretación gramatical restringida y de una interpretación sistemática dentro del mismo ordenamiento, comprensiva de más supuestos, y ésta encuentra mayor conformidad que la primera, con la base constitucional comentada, resulta inconcusos que esta Sala Superior debe optar por la segunda.⁴⁴

⁴⁴ *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Juris-*

E. El Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos

Este proceso jurisdiccional contemplado en el artículo 99-V Constitucional vino a resolver la ausencia de un mecanismo que garantizara e hiciera eficaces los derechos políticos de los ciudadanos, ya que con anterioridad a la reforma Constitucional de 1996, y hasta la fecha la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia firme ha sostenido que no procede el juicio de amparo contra la violación de los derechos políticos, porque absurdamente considera que no se tratan de garantías individuales. Las siguientes jurisprudencias son más que elocuentes al respecto.

DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACIÓN A.—De conformidad con el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales, aquéllas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano; por lo que cualquiera infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del juicio constitucional; supuesto que no constituye violación de una garantía individual.

Séptima Época. Instancia: Pleno Fuente. *Seminario Judicial de la Federación* Volumen 71 Primera Parte. Tesis: Página: 21

Amparo en revisión 5588/73. Wilbert Chi Góngora y otros. 19 de noviembre de 1974. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Enrique Martínez Ulloa.

DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACIÓN A.—La afectación de estos derechos no puede ser reclamada en el juicio constitucional, que está instituido exclusivamente para garantizar la efectividad de las garantías individuales, consignadas en los veintinueve primeros artículos de

prudencia Compilación Oficial. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 849-851.

la Constitución Federal, y no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos.

Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Seminario Judicial de la Federación*. Volumen: 71 Primera Parte. Tesis: Página: 23.

Amparo en revisión 5588/73. Wilbert Chi Góngora y otros. 19 de noviembre de 1974. Unanimidad de dieciséis votos Ponente: Enrique Martínez Ulloa.

Héctor Fix Zamudio atinadamente sostiene:

Es indiscutible que los derechos políticos son derechos humanos, como lo demuestran las Constituciones Contemporáneas, incluyendo las latinoamericanas, así como los tratados internacionales de derechos humanos.⁴⁵

El Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano tiene por objeto proteger los derechos políticos del ciudadano de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos (art. 79).

El fundamento Constitucional de este juicio se encuentra plasmado en el artículo 99 que en su parte conducente dice:

... Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre... V las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país,...

⁴⁵ *Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano, op. cit.*, p. 301.

Cabe destacar que en el artículo 99 Constitucional a diferencia del artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no se incluye expresamente el derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos. Se puede pensar que la ley reglamentaria va mas allá de la Constitución, ya que si bien es cierto el derecho de asociación y de reunión que tienen los ciudadanos para tomar parte en los asuntos políticos se encuentra plasmado en el artículo 9 Constitucional la violación a esta garantía es materia de un amparo, lo cual puede generar un conflicto de competencias entre el Tribunal Electoral y el Juez de Distrito.

La solución mas coherente es reformar la Constitución otorgándole la facultad al Tribunal Electoral, para que igualmente pueda resolver sobre el derecho de asociación de los ciudadanos y no continuar con la nefasta costumbre de permitir que las leyes reglamenten lo que la Constitución no autoriza.

La Sala Superior del Tribunal Electoral ha definido con claridad los derechos políticos electorales del ciudadano que son susceptibles de protegerse mediante este juicio:

JUICIO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN.—En conformidad con los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo; 35, fracciones I, II y III; 41, fracciones I, segundo párrafo, in fine, y IV, primer párrafo, in fine, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales

del ciudadano debe considerarse procedente no solo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos político-electorales: I) De votar y ser votado en las elecciones populares; II) De asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y III) De afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estructuralmente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.⁴⁶

Una gran innovación que plantea este juicio de protección es el reconocer que la transgresión a los derechos políticos no solo la pueden realizar las autoridades, sino también los partidos políticos. Este nuevo enfoque coadyuva a una mayor democratización de los partidos políticos y a una mayor eficacia de los derechos de los ciudadanos. Al respecto la Sala Superior del Tribunal Electoral ha establecido el siguiente criterio jurisprudencial:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los

⁴⁶ *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, op. cit.*, pp. 164.165.

partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Para lo anterior, se tiene en cuenta que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna, además de que existan leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano, en tanto que el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales; en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación solo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocada en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12 apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de

los medios de impugnación en materia electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, si existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario. Esta interpretación resulta más funcional que aquella en la que se sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia, debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque éste juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución. Todo lo anterior permite afirmar que de mantener el criterio anterior, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral, lo anterior, sobre la base de que el criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, no constituye obstáculo, el hecho de que en la legislación falten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.⁴⁷

Uno de tantos aspectos cuestionables de nuestro sistema electoral ha sido el seguir sosteniendo el criterio que solo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular y la Sala Superior del Tribunal Electoral —a pesar que en otros supuestos había manifestado una postura flexible y garantista de los derechos políticos de los ciudadanos— ha cali-

⁴⁷ *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, ob. cit.*, pp. 161-163.

ficado de legal el monopolio indebido de los partidos políticos en la siguiente tesis jurisprudencial.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SOLO LOS PARTIDOS POLITICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCION FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES (Legislación de Michoacán).—De la interpretación de lo dispuesto en los artículos 35, fracción II; 41, segundo párrafo, fracción I y 116, fracciones I, segundo párrafo, y IV, incisos *f*, *g*) y *h*), en relación con el 2º., apartado A, fracciones III y VII; 35, fracción I; 36, fracciones I y III; 39, 40, 41, fracciones II y III; 54, 56, 60, tercer párrafo; 63, cuarto párrafo, *in fine*; 115, primer párrafo, fracción VIII; 116, fracciones II, último párrafo, y IV, inciso *a*); 122, tercero, cuarto y sexto párrafos, apartado C, bases primera, fracciones I, II y III; segunda, fracción I, primer párrafo, y tercera, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 25, incisos *b*) y *c*), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, incisos *b*) y *c*), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no cabe desprender que el derecho de los ciudadanos a ser votados sea absoluto y no se pueda establecer limite legal alguno, por lo que no resulta inconstitucional ni violatoria del derecho internacional la negativa del registro como candidato independiente en la elección de gobernador del Estado de Michoacán a un ciudadano, con base en que el artículo 13, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Michoacán y 21 y 34, fracción IV, del código electoral de dicha entidad federativa establecen que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular y, por tanto, no contemplan las candidaturas independientes, porque la disposición legal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos, ciertamente constituye una limitación derivada de las calidades o condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer su derecho a ser votados, razón por la cual la misma no representa, per se, una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los tratados internacionales, ya que estos ordenamientos no prohíben las limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales ni a los derechos fundamentales o humanos en general, sino que lo que prohíben

es que tales limitaciones o restricciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.⁴⁸

La regulación del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano se encuentra estructurada en los artículos del 79 al 85 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los órganos competentes para resolver este juicio son tanto las Salas Regionales como la Sala Superior del Tribunal Electoral. Conocen las Salas Regionales del ámbito territorial en que se haya cometido la violación cuando el acto impugnado es la no expedición de su credencial para votar, su exclusión o no inclusión de la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio y siempre y cuando sea promovido con motivo de procesos electorales federales (art. 83-I-III). En todos los demás casos quien resuelve es la Sala Superior (art. 83).

De conformidad con el artículo 99 Constitucional y 84 de su Ley Reglamentaria las sentencias serán definitivas e inatacables y pueden tener como efectos: el confirmar, revocar o modificar el acto o resolución impugnado.

F. El Juicio de revisión constitucional electoral

El juicio de revisión constitucional electoral puede definirse como el procedimiento promovido por los Partidos Políticos ante la Sala Superior del

⁴⁸ *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, op. cit.*, pp. 394-395.

Tribunal Electoral en contra de actos, resoluciones o sentencias definitivas y firmes de las autoridades competentes de los Estados y el Distrito Federal, para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan en los mismos que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, siempre y cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible.

El fundamento Constitucional es el artículo 99-IV que a la letra dice:

... Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable... IV Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos...

Su reglamentación se encuentra establecida en los artículos del 86 al 93 de la citada ley reglamentaria.

Los requisitos para su procedencia están prescritos en el artículo 86 de la Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral que textualmente dice:

1. El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios

locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

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

2. El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en este artículo tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación respectivo.

IV. CONCLUSIONES

A partir de las reformas constitucionales de 1994 y 1996 nuestra justicia constitucional se encuentra integrada por cuatro mecanismos: *a)* el amparo, *b)* las controversias constitucionales, *c)* las acciones de inconstitucionalidad y *d)* los procesos jurisdiccionales en materia electoral; que si bien es cierto han pretendido darle mayor coherencia a nuestro ordenamiento jurídico, siguen siendo defectuosos para lograr un control eficaz de todas las normas jurídicas y actos de las autoridades.

El amparo requiere una reestructuración importante, ya que como actualmente se encuentra, es un medio de control insuficiente ante la inconstitucionalidad de las leyes, debido entre otras razones por la subsistencia de la relatividad de las sentencias de amparo contra normas generales, ya que permite que la misma norma jurídica sea obligatoria para las personas que no obtuvieron el amparo y no lo sea para los que si lo consiguieron, transgrediendo con ello la supremacía constitucional, la generalidad de la ley, la igualdad de todos ante la ley, la economía procesal y la justicia.

Igualmente es necesario retomar el proyecto de la nueva Ley de Amparo promovido por la Suprema Corte de Justicia y elaborado —después de varias consultas a los sectores interesados y foros en distintas partes de la República— por destacados juristas; cuya aprobación sigue en suspenso en el Congreso, desde hace más de cinco años.

En cuanto a las controversias constitucionales se debe eliminar igualmente la relatividad de las sentencias que versen sobre disposiciones generales, con independencia de que sean emitidas o impugnadas por la federación, las entidades federativas o los municipios. Es incomprensible que si la controversia la plantea un municipio, la sentencia que declare inconstitucional la norma general solo surta efectos para él y subsista con toda su fuerza para todos los demás municipios, a pesar de su declarada inconstitucionalidad; misma situación que acontece si una entidad promueve la controversia contra disposiciones federales.

También se debe prescribir que para que las resoluciones tengan efectos generales, basta con que sean aprobadas por la mayoría simple de los Ministros, desechando el criterio de la mayoría ca-

lificada de ocho votos, evitando con ello la incongruencia que una disposición declarada por la mayoría inconstitucional siga siendo válida.

En lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad es necesario que queden sujetas a este mecanismo de control todo tipo de leyes, reglamentos o tratados internacionales, de tal forma que toda disposición general puede ser revisado y en su caso anulada; asimismo se requiere eliminar el plazo para ejercitarla y disminuir el porcentaje de los sujetos legitimados para promoverla y por último admitir la simple mayoría de votos de los Ministros, para que se pueda declarar la invalidez de la norma impugnada y no seguir con el principio que aunque la mayoría de los Ministros (sin llegar a ocho) resuelvan que la norma es inconstitucional, ésta sigue siendo obligatoria.

En lo referente a los procesos jurisdiccionales en materia electoral es importante definir si la Sala Superior del Tribunal Electoral debe aplicar la legislación electoral con independencia de su constitucionalidad o si se le otorgan facultades para resolver acerca de la constitucionalidad de una norma electoral.

Un aspecto muy trascendente que no se puede dejar a un lado —si se pretende consolidar una eficaz defensa de la Constitución—, es delimitar las funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional o en su caso como el máximo Tribunal de legalidad. Es importante que sea un órgano el que realice las funciones de Tribunal Constitucional y otro el de Legalidad.