

LA ACCIÓN ABSTRACTA DE INCONSTITUCIONALIDAD Y LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

Marcos DEL ROSARIO RODRÍGUEZ*

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares.* II. *La acción abstracta de inconstitucionalidad como medio de control de la parte orgánica de la Constitución.* III. *Casos relevantes en materia de control de leyes orgánicas.* IV. *La preservación del orden competencial a través de la acción abstracta de inconstitucionalidad.* V. *El control a las reformas constitucionales por vía de la acción abstracta de inconstitucionalidad.*

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La acción abstracta de inconstitucionalidad desde su inclusión en nuestro marco constitucional, en 1994, se ha convertido en un mecanismo de control constitucional indispensable para el fortalecimiento de la jurisdicción constitucional del país.

La acción de inconstitucionalidad es ante todo un instrumento de control, mediante el cual se valida el contenido de las normas generales a la luz de la Constitución;¹ esto implica que a través de la acción abstracta se garantiza la supremacía de la Constitución como norma primaria,² evitando una posible inadecuación normativa que afecte su estructura orgánica y sustantiva.

* Doctor en derecho por la Universidad Panamericana.

¹ Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 232.

² Brage Camazano, Joaquín, “El control abstracto de la constitucionalidad de las leyes en México”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 924.

La acción abstracta de inconstitucionalidad, al ser un control nato de la supremacía constitucional, contiene en su esencia una flexibilidad lo suficientemente amplia para prever aquellas situaciones que pudieran alterar el orden constitucional.³

II. LA ACCIÓN ABSTRACTA DE INCONSTITUCIONALIDAD COMO MEDIO DE CONTROL DE LA PARTE ORGÁNICA DE LA CONSTITUCIÓN

Siendo un instrumento de control normativo, la acción abstracta no se limitará a la realización de un *test* de validación tomando en cuenta únicamente los aspectos formales, sino también los aspectos sustanciales de adecuación a los contenidos normativos; por ello podrá advertir elementos de invalidez en caso de vulnerar principios y derechos fundamentales, así como alteraciones estructurales u orgánicas,⁴ tal y como se asentó en la tesis jurisprudencial 73/2000.⁵

Este último aspecto es de suma importancia, pues en la mayoría de las ocasiones se pone un mayor énfasis en la intangibilidad del apartado axiológico o dogmático del texto constitucional, sin advertir que en la me-

³ Bidart Campos, Germán, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 336 y 337.

⁴ Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 132.

⁵ Tesis 73/2000, Pleno, XII, agosto de 2000. “Acción de inconstitucionalidad. Las partes legitimadas para promoverla pueden plantear la contradicción de las normas generales frente a la constitución federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se subdivide en dos apartados fundamentales, el dogmático y el orgánico, respecto de los cuales existen procedimientos constitucionales que tutelan su salvaguarda, como son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Por lo que hace a esta última, a diferencia del juicio de garantías que esencialmente protege, en su aspecto dogmático, a la Ley Fundamental, y de la controversia constitucional que protege su parte orgánica y por excepción su parte dogmática, la citada acción de inconstitucionalidad salvaguarda ambos apartados. Ello es así, porque la referida acción es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Magna, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga, por lo que las partes legitimadas para ejercer dicha acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica, pues no existe disposición alguna que establezca limitaciones al respecto ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cinco y mil novecientos noventa y seis”.

dida en que se conserve o salvaguarde el apartado estructural de la Constitución, su fuerza y vigencia redundarán en una plena eficacia.⁶

La parte orgánica o estructural, cuando se encuentra asegurada, garantiza un verdadero equilibrio en la relación interpodere y entre los distintos órdenes de competencia. Con ello no sólo se reduce la posibilidad de cualquier afectación al principio de división de poderes, sino que se permite un adecuado ejercicio de los órganos de poder, en aras de mantener la pluralidad democrática.⁷

En la medida en que los órganos se limiten a actuar conforme a las atribuciones y competencias establecidas, la vigencia del principio de eficacia y fuerza normativa constitucional permitirán, de forma indirecta, mantener intacta la esencia de los derechos fundamentales y el equilibrio de poderes.

Pero la restricción en la actuación de los poderes conlleva otros aspectos, que sólo el simple sometimiento formal de éstos a las facultades otorgadas constitucionalmente, como el cumplimiento a sus fines y la generación de una sana deliberación democrática, que pudiera verse en riesgo si no se limita a través del control abstracto de constitucionalidad.⁸

III. CASOS RELEVANTES EN MATERIA DE CONTROL DE LEYES ORGÁNICAS

1. *Michoacán*

En los casos de las acciones promovidas por las legislaturas locales de los estados de Michoacán de Ocampo y Tabasco en 2005, y resueltas en 2008, conformando ambas jurisprudencia, se preservó —de alguna forma— la convergencia, participación y dinámica democrático-representativa, al delinear los alcances en la conformación de la Junta de Coordinación Política del Congreso del estado, y si en dicha conformación, al no incluir a todas las fuerzas partidistas representadas en el Poder Le-

⁶ Bidart Campos, Germán, *Nociones constitucionales. Las intersecciones iusnaturalistas de la Constitución*, Buenos Aires, Ediar, 2007, p. 157.

⁷ Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 130.

⁸ Fernández Rodríguez, José Julio, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 2007, p. 76.

gislativo local, se infringían —de alguna forma— los valores y principios democráticos.

El planteamiento que impulsaron los sujetos activos de la acción buscaba mantener el equilibrio y equidad en la composición y funcionamiento de las respectivas asambleas. En el caso de las acciones promovidas por la legislatura del estado de Michoacán, se impugnaba la inconstitucionalidad del artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso, por el hecho de establecer, como se mencionó, que sólo los coordinadores parlamentarios y el presidente del mesa directiva podrían integrar la Junta de Coordinación Política, excluyendo con ello a los diputados únicos de partido.

La violación expresada en la demanda de la acción 4/2005 era la aparente inequidad y desigualdad de la ley en cuestión, en la que se desestimaba el mandato expreso contenido en el artículo 13 de la Constitución federal, el cual señala que “nadie puede ser juzgado por leyes privativas...”. En ese sentido, con la reforma al artículo 34 de la ley en cuestión, según lo afirmaban los accionantes, se generaba un trato desigual para aquellos diputados de partido único, situación que ponía en un plano de inconstitucionalidad a la ley estatal en relación con los contenidos de la ley suprema; es decir, había una contradicción al principio de supremacía de la Constitución en su parte orgánica.⁹

Al respecto, la SCJN resolvió en la tesis XII/2008 que al haberse establecido en la ley orgánica una determinada forma de conformación de la junta de coordinación, no se vulneraron en ningún sentido los derechos de los legisladores de partido único, ya que para que una ley sea considerada privativa debe dirigirse a personas determinadas;¹⁰ por tanto, el realizar categorizaciones de personas para organizar un órgano o comisión no implica reducir el ejercicio y efecto de ciertos derechos fundamentales.

⁹ En razón del principio de supremacía constitucional, las leyes secundarias, tanto federales como estatales, no pueden contrariar al texto constitucional federal, y menos si esta posible contradicción se da en materia de derechos fundamentales, en la que ninguna norma está autorizada para reducir o extinguir los efectos de éstos.

¹⁰ En una primera aproximación se puede decir que la generalidad de la ley se refiere a que sus destinatarios sean indeterminados; dicho concepto se opone al de singularidad, entendida como la predeterminación de los destinatarios de la ley. Por su parte, la abstracción se referiría no a los sujetos, sino a las acciones, de forma que sería abstracta una ley que no predeterminara los casos a los que se va a aplicar. Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, CNDH-UNAM, 2004, p. 242.

Con independencia del sentido de la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹¹ se permitió valorar la constitucionalidad del contenido de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Michoacán, a la luz de su adecuación al texto de la Constitución federal.

Esta acción de suyo fue trascendental, pues no sólo buscó salvaguardar los derechos en apariencia violados por el artículo 34 de esa ley, sino también el fortalecer la solvencia estructural del órgano legislativo estatal, el cual por ningún motivo puede poseer facultades que le permitan llevar a cabo acciones que pongan en riesgo la estructura y supremacía del orden constitucional.

En la tesis XL/ 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la constitucionalidad del artículo 34 de la Ley Orgánica del Estado de Michoacán, en relación con la violación planteada en la acción de inconstitucionalidad 4/2005, en la que se alegaba una supuesto atentado en contra de la soberanía popular y la representación democrática, al no incluir en la Junta de Representación del Congreso local a los legisladores de partido único.

La Corte advirtió que no se vulneraba la pluralidad y representación política depositada en el Congreso local, puesto que todas las voces y posturas convergían ante el pleno de dicho órgano, siendo ahí donde se toman las decisiones esenciales —democráticamente hablando— para los intereses generales.

Es notable cómo a través de la valoración constitucional efectuada por el máximo tribunal, derivado de la acción abstracta presentada, se preservó el interés legítimo de los representantes políticos ciudadanos (es decir, los legisladores), respecto a una posible desproporcionalidad en la toma de decisiones y deliberaciones políticas; pero, sobre todo, se preservó la supremacía constitucional, confirmando los alcances y límites de leyes orgánicas, que pudieran contener inadecuaciones sustanciales y formales.¹²

¹¹ Las leyes orgánicas no se encuentran exentas del *test* de validación constitucional, por lo que cualquier incongruencia en su contenido pudiera sugerir una alteración constitucional. Siendo la Constitución la ley suprema, las leyes locales deben supeditarse y armonizarse a ésta en un primer sentido y no sólo a las Constituciones locales, pues éstas también están sujetas a su control y primacía.

¹² Pero la utilización de la Constitución como parámetro de control (integral) permite, y exige, distinguir tres o, al menos, dos tipos de vicios de inconstitucionalidad: a) vicios formales, que inciden sobre la norma en cuanto tal, independientemente de su contenido,

2. *El caso Tabasco*

En el caso de la acción de inconstitucionalidad 7/2005, presentada por diputados de la 58a. Legislatura del Congreso del estado de Tabasco, se impugnó la inconstitucionalidad del artículo 54, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Congreso estatal, al establecer que la Junta de Coordinación Política se constituye con los coordinadores de cada fracción parlamentaria reconocida y autorizada por la Ley Orgánica mencionada, y con un diputado, con voz, por cada fracción parlamentaria que tenga más de un legislador, vulnerando con ello, según su posición, lo dispuesto en la Constitución federal en el artículo 116, fracción II.

En la tesis jurisprudencial 31/2008 se estableció que no había contradicción con lo expresado en la ley fundamental en el artículo 116, fracción II, pues al contemplar la participación de los diputados minoritarios, sin posibilitar el voto, pero sí contribuir con la voz en la toma de decisiones, se garantiza la pluralidad en el seno de dicho órgano legislativo.

De igual forma que en los casos anteriores, en éste, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo una validación entre la Constitución federal y la ley orgánica local, definiendo al final que no había merma a la parte orgánica de la ley suprema.

Si bien no es del todo clara la no vulneración por parte del artículo 54, primer párrafo, de la ley orgánica tabasqueña, a la pluralidad democrática en la representación parlamentaria de los partidos minoritarios,¹³ esta acción permitió mostrar las ventajas de la acción abstracta de inconstitucionalidad en el mantenimiento del equilibrio entre los distintos niveles de gobierno.

atendiendo a la forma de exteriorización: la norma, en su globalidad, está viciada en sus presupuestos, en su procedimiento de formación, en su forma final; b) vicios materiales o sustanciales, referidos al contenido de la norma, que contraría a las normas o principios constitucionales: el vicio no suele afectar a la norma en su globalidad, sino, más bien, a una o varias de sus disposiciones concretas. Brage Camezano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 168 y 169.

¹³ Y parece que es justamente esta última finalidad la buscada por medio de esta legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad otorgada a las minorías políticas parlamentarias frente a la imposición de su criterio por la mayoría, por la fuerza de los votos que la respaldan, e incluso por encima de la Constitución. *Ibidem*, p. 112.

IV. LA PRESERVACIÓN DEL ORDEN COMPETENCIAL A TRAVÉS DE LA ACCIÓN ABSTRACTA DE INCONSTITUCIONALIDAD

La supremacía constitucional en un sistema competencial como el nuestro implica la preservación de los ámbitos superiores, en este caso del texto constitucional federal, el cual, al contener las reglas de organización estatal, evidencia su superioridad como orden;¹⁴ por lo tanto, es necesario mantener intangible las disposiciones competenciales contenidas en la parte orgánica de la Constitución federal, a través de controles constitucionales eficaces, como la acción de inconstitucionalidad.

La acción de inconstitucionalidad, al ser el medio controlador de la supremacía constitucional, validará toda norma que respete los alcances y contenidos de la estructura competencial de nuestro sistema. Esto no implica desvirtuar la razón de ser la de la acción abstracta como medio de control, invadiendo aspectos que corresponden a la controversia como instrumento conservador de la división de poderes y el modelo federal, sino que al revisar los contenidos normativos de toda ley, en este caso de leyes estatales, su control no se limita —como se señaló párrafos atrás— a cuidar trasgresiones sustanciales, sino a mantener la primacía de la ley fundamental, y con ello asegurar el funcionamiento de los diferentes ámbitos de competencia, conforme a los lineamientos previstos por ésta.¹⁵

En la medida en que una ley orgánica se apege en su contenido al principio de razonabilidad,¹⁶ la posibilidad de que ésta transgreda al orden constitucional será sumamente difícil, puesto que el legislador proveyó de los elementos racionales necesarios para su validez en el sentido formal y material.

Por tal motivo, no resulta descabellado el considerar a la acción de inconstitucionalidad como un control democrático institucionalizado, en el que cualquier intención por parte de un partido político u órgano de re-

¹⁴ Drahozal, Christopher R., *The Supremacy Clause*, USA, Jack Stark, 2004, p. 28.

¹⁵ Huerta Ochoa, Karla, “La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 108, 2003, pp. 239 y 240.

¹⁶ Gozaini, Osvaldo A., *Tratado de derecho procesal civil*, Buenos Aires, La Ley, 2009, p. 241.

presentación por hacer prevalecer sus intereses, inclusive por encima del orden constitucional, será invalidada.¹⁷

Los integrantes de los órganos de representación democrática cuentan con un instrumento para mantener el equilibrio de fuerzas que pudiera verse mermado con algunos contenidos de normas generales —en este caso en la ley orgánica del Poder Legislativo— en los que se generen circunstancias de desigualdad que no sólo vulneren la eficacia de algunos derechos fundamentales, sino que impidan el desarrollo de las deliberaciones y acciones democráticas en un entorno de pluralidad y entendimiento, propias de un órgano de representación ciudadana.¹⁸

Otro caso que puede resultar de interés es el de las acciones de inconstitucionalidad, que tuvieron la intención de dejar sin efecto el inciso h de la fracción I del artículo 38 de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo, por ser contrario al artículo 116, fracción IV, inciso f, de la Constitución federal. En el numeral de la ley electoral en cuestión se establecía la exclusión de aquellos partidos políticos de reciente creación o que no contaran con antecedentes electorales en las elecciones legislativas, del financiamiento público para sus actividades ordinarias.

En la resolución, la Corte declaró dejar sin efectos al artículo 38, fracciones I, inciso h, y II, inciso e, de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo. De igual forma —en un hecho trascendental, por reconocer una clara omisión legislativa por parte del Congreso local— ordenó que se regulara normativamente lo relativo al financiamiento público para las actividades generales de los partidos políticos de reciente creación.

En la sentencia antes mencionada se pone de relieve el papel de la acción como factor esencial en el mantenimiento del orden constitucional, evitando una afectación notable al desarrollo del sistema partidista y democrático del estado Hidalgo, pero, sobre todo, una vulneración a lo dispuesto en la ley fundamental en lo relativo a las atribuciones y obligaciones de las entidades federativas en la materia electoral.

La acción abstracta cumple una función determinante en la supervisión de los contenidos normativos de las leyes locales, en aras de que és-

¹⁷ La acción abstracta puede operar como un control de la democracia, pues de alguna forma permite conservar los embates irracionales de las mayorías parlamentarias, que pudieran poner en riesgo la estabilidad constitucional, por lo que las minorías pueden impugnar aquellas leyes que se hayan impuesto sin considerar la supremacía constitucional.

¹⁸ Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional*, cit., pp. 238-246.

tas se adecuen al ámbito competencial diseñado y establecido para ellos en la ley suprema.¹⁹

Sólo se tendrá una eficacia normativa plena de la Constitución en la medida en que sea respetada por las leyes secundarias tendientes a regular la organización política y electoral de los estados.²⁰

V. EL CONTROL A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES POR VÍA DE LA ACCIÓN ABSTRACTA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Respecto a las reformas constitucionales, la acción de inconstitucionalidad se erige como el medio de protección constitucional idóneo para dejar sin efecto cualquier posible reducción en los efectos de algún o algunos derechos fundamentales, así como la afectación a la parte orgánica o estructural de la Constitución, que generara una desproporción en las atribuciones de determinado órgano de poder, y con ello la vulneración al orden constitucional, pese a los criterios emitidos por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.²¹

La Corte ha sostenido la imposibilidad de efectuar un control sobre la inconstitucionalidad de las normas jurídicas, resultado de las reformas constitucionales que emita el poder revisor, por lo menos sustancialmente hablando, ya sea a través del juicio de amparo o bien por medio de la acción abstracta de inconstitucionalidad.

Si bien el máximo tribunal se ha pronunciado en contra de limitar al poder revisor, por ser un ente soberano, el hecho es que a través de sus actos es susceptible de alterar la esencia constitucional, reduciendo la eficacia de algunos derechos fundamentales, o desvirtuando la competencia y división de poderes.

En su obra *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, el maestro Germán Bidart Campos puso de manifiesto la importancia de mantener intangible la supremacía de la ley suprema por medio de la aplicación de la acción abstracta de inconstitucionalidad.

Por ello, cuando el poder revisor, como producto de su labor constituyente, emita una norma general que afecte la parte orgánica de la Consti-

¹⁹ Huerta Ochoa, Karla, *op. cit.*, p. 936.

²⁰ Nowak, John E. y Rotunda, Ronald D., *Principles of Constitutional Law*, Thomson, 2004, p. 192.

²¹ Tesis IV/ 2009, V/2009, VI/2009, VII/2009 y VIII/2009.

tución, así como principios y derechos fundamentales de forma directa o indirecta, será la acción abstracta la que tenga la posibilidad de preservar la integridad constitucional, dejando sin efectos las consecuencias normativas de dichas reformas.²²

Para ello, la acción abstracta deberá cimentarse en los principios básicos de nuestro sistema, buscando conservar la fortaleza e inalterabilidad del modelo federal y del principio de división de poderes.

La acción abstracta resulta ser el medio idóneo para adecuar las reformas constitucionales a la esencia material de la ley suprema, por razón a su naturaleza. Si la acción busca dejar sin efectos normas de alcance general que atenten o que sean contrarias a la Constitución, dicho control también abarcará las acciones que efectúe el poder revisor, por estar también sujeto a la supremacía constitucional.

Los actos surgidos de la actividad del poder revisor son normas generales en sentido estricto, por lo que no deben ser excluidas del control constitucional de la acción. Además de esto, la labor reformadora o actualizadora del Congreso debe conservar en todo momento un parámetro límite, el cual no es susceptible de eludir, sino todo lo contrario, debe ser condicionante de validez para la actuación del poder revisor.

Por tanto, el hecho de que todo acto aprobado por el órgano revisor es parte integrante de la Constitución, carece de cierta lógica y validez, puesto que las normas resultado de su actuación están supeditadas y determinadas en su contenido por la ley fundamental, como factor rector y orientador de toda actividad normativa.²³

En ese sentido, y siendo tema para otra disertación, para que lo antes propuesto sea realmente eficaz y viable es necesario la ampliación de la legitimación activa,²⁴ para que el resguardo del orden constitucional no se delimite a determinados entes que carecen de interés legítimo, por más que tengan una representación política, y de esta manera se pueda activar desde indistintos ámbitos y sectores la protección orgánica y dogmática del sistema constitucional.

Es en este sentido donde se configura la noción del derecho al resguardo de la supremacía constitucional, ya que con independencia de que

²² Brage Camezano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, cit., pp. 158-166.

²³ *Idem*.

²⁴ Bidart Campos, Germán, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, cit., pp. 335-337.

exista un perjuicio directo sobre la esfera jurídica de una persona, ésta podrá hacer valer su pretensión, evidenciando una posible violación al orden constitucional de modo abstracto. Toda afectación a la Constitución, de algún modo, genera una merma —relativa o absoluta—, ya sea individual o colectivamente.