

LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y 1996

Victoria ADATO GREEN¹

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *Origen y fundamentación teórica de los órganos de control, garantes y defensores de la supremacía constitucional*. III. *La reforma constitucional de 1994 y 1996*. IV. *Las acciones de inconstitucionalidad. Denominación, concepto, procedimiento*. V. *¿Son las acciones de inconstitucionalidad un instrumento adecuado en el sistema jurídico mexicano para la defensa de la Constitución?* VI. *Conclusiones*.

I. PREÁMBULO

Sergio García Ramírez, a lo largo de su fructífera y brillante vida académica, se presenta como un jurista que se destaca por tratar con gran profundidad todos los temas que aborda en su infatigable actividad de investigador. En el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* número 84, de diciembre de 1995, hace un análisis de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, en el que se ocupa del estudio de la reforma constitucional de 1994, específicamente de las novedosas competencias de la Suprema Corte de Justicia. La lectura de este artículo me suscitó innumerables reflexiones sobre las “acciones de inconstitucionalidad”, que García Ramírez analiza con el rigor de una disección de cirujano. El trabajo que se presenta ahora es, en gran medida, resultado de las consideraciones a que me condujo el doctor García Ramírez en el estudio de referencia.

¹ Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

II. ORIGEN Y FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL, GARANTES Y DEFENSORES DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

Por razones de método, el primer paso para estudiar las acciones de inconstitucionalidad es precisar el concepto de Constitución.

Se entiende por constitución, en sentido material, no sólo las reglas referentes a los órganos y al procedimiento de la legislación, sino también, lo relativo a los órganos ejecutivos supremos y, asimismo, las que determinan las relaciones básicas entre el Estado y sus súbditos, para lo cual se fija sencillamente el catálogo de los derechos fundamentales, en ella se establecen ciertos principios sobre el contenido de las leyes.²

En suma, la Constitución es la norma superior de carácter procedimental y sustantivo en la que se establece: a) los procedimientos para la creación de leyes; b) la creación de los órganos del Estado, y c) los principios del contenido de las leyes futuras que son los límites del poder del Estado frente a los gobernados.

Respecto del último contenido de la Constitución, Rubio Llorente afirma que “la Constitución, no es otra cosa que un instrumento para limitar el poder y garantizar los derechos de los ciudadanos [...]. El espíritu de libertad se asegura sometiendo el poder al derecho”.³

Con la tesis anterior se afirma que toda norma de carácter general, abstracta e impersonal debe estar acorde con los procedimientos que la Constitución establece para su creación, y su contenido debe encontrarse dentro de los principios de ésta. Tal situación garantiza, desde un punto de vista lógico jurídico, el orden y la seguridad, ya que todos los gobernados en un Estado de derecho contarán con un sistema jurídico uniforme que determinará la seguridad jurídica necesaria sin la incertidumbre que le produciría estar sometido a un sistema de leyes cuyo contenido fuera diverso y variable en relación a la Constitución.

Partiendo del concepto de Constitución apuntado, una ley, un tratado o un reglamento pueden ser inconstitucionales por: irregularidad en el

2 Kelsen, Hans, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, selección y presentación de Juan Ruiz Manero, Madrid, Debate, Colección Universitaria Editorial, 1988, p. 117.

3 Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder (estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 207.

procedimiento de su elaboración, y ser su contenido contrario a los principios contenidos en la Constitución.

Precisada la importancia de la exacta observancia de la Constitución en el orden normativo y los casos en que una norma general puede ser inconstitucional, interesa señalar algunos fundamentos teóricos respecto del órgano al que le corresponde ser el garante de la regularidad constitucional.

En 1931, Carl Schmitt publica su estudio *La defensa de la Constitución* y, en ese mismo año, Hans Kelsen, en frontal y abierta polémica, formula sus críticas a Schmitt en un libro que tituló *¿Quién debe ser el protector de la Constitución?*⁴

Es en esta polémica en donde se encuentra el fundamento teórico y se exponen las diversas soluciones posibles para establecer un sistema que asegure el control de la constitucionalidad de las leyes. Se procederá a señalar los argumentos de cada uno de estos teóricos.

Carl Schmitt, sustenta la tesis decisionista y afirma:

- Que el presidente del Reich es el defensor de la Constitución. Es este aserto resultado de la interpretación que Schmitt realiza del artículo 48 de la Constitución de Weimar. Entiende los poderes excepcionales del presidente del Reich como la facultad de ser el defensor de la Constitución, ya que éste cuenta con la legitimidad plebiscitaria, en virtud de que lo eligió todo el pueblo y, por ende, cuenta con un poder neutral, mediador, regulador, que constituye un equilibrio entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.
- Que no acepta el control de la regularidad constitucional a cargo del órgano parlamentario, y argumenta que no puede serlo, porque éste determina el que se tenga que defender la Constitución.
- Que un tribunal judicial no puede ser el órgano de control constitucional, en virtud de que toda decisión judicial ocurre *post eventum*, es incidental y accesoria, aplicable al caso concreto, sometido a un proceso judicial y concluye que un tribunal de justicia puede ser defensor de la Constitución solamente en “un Estado judicialista que someta la vida política entera al control de los tribunales ordi-

4 En relación al fundamento teórico respecto del órgano que debe ser el titular de la facultad de ser el garante de la seguridad constitucional, es pertinente consultar el libro de Kelsen, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, estudio preliminar de Guillermo Gasio, Madrid, Tecnos, 1995, y Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 2.

narios”, y afirma que un tribunal que concentre y monopolice la defensa de la Constitución da lugar no sólo a una judicialización de la política, sino también a la politización de la justicia.

- Que no acepta la Constitución como la norma superior y que el presidente del Reich puede suspender la ley constitucional.

Hans Kelsen refuta a Schmitt y sostiene que:

Defensor de la Constitución significa en el sentido originario del término, un órgano cuya función es defender la Constitución contra las violaciones [...]. La violación de la Constitución significa la verificación de un hecho que contradice a la Constitución sea por acción sea por omisión también puede haber violación de parte de aquellos que deben cumplir la Constitución.

- El control de la Constitucionalidad no debe ser transferido al órgano cuyos actos deben ser controlados. La función política de la Constitución es la de poner límites jurídicos al ejercicio del poder, y la garantía constitucional significa generar la seguridad de que esos límites no serán transgredidos.
- La defensa de la Constitución no debe ser facultad de un órgano al que la propia Constitución confiere el ejercicio total o parcial del poder y que, por ello, tiene la ocasión jurídica y el impulso político para violarla. Nadie puede ser juez de su propia causa.
- El control de la constitucionalidad de leyes debe realizarse por un órgano independiente: un tribunal con jurisdicción constitucional en el que se concentre de manera exclusiva el análisis de la constitucionalidad de leyes. Así se establece de una manera clara la diferencia por razón de los efectos de la jurisdicción, que corresponde a un tribunal de casación, que determina la anulación de una ley en el caso particular y la jurisdicción constitucional, propia de un Tribunal Constitucional, en la que la anulación de la ley tiene efectos generales. La ventaja fundamental de un Tribunal Constitucional es que no interviene en el ejercicio del poder ni entra necesariamente en oposición con el Parlamento ni con el gobierno. Por otra parte, no se niega que la función de un tribunal constitucional tiene un carácter político, pero ello no implica que por este carácter pierda su naturaleza jurisdiccional.

En suma, Schmitt plantea como solución para un efectivo control de la constitucionalidad de las leyes la decisión del jefe del gobierno del Reich. Kelsen propone la defensa de la supremacía constitucional a través de un órgano jurisdiccional independiente de los otros poderes del Estado, con competencia exclusiva en materia constitucional, que denomina Tribunal Constitucional.

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y 1996

Para tomar una posición fundada respecto de las acciones de inconstitucionalidad, interesa analizar las materias correspondientes de la reforma constitucional de 1994, en primer término, y referirse posteriormente a las de 1996 que aludió al tema electoral.

En 1994, se produjo la reforma constitucional que determinó una transformación profunda al sistema judicial mexicano. Entre otras, se reformaron los artículos 94 a 96 y 105, que comprenden los cambios en relación a: *a)* la integración de la Suprema Corte; *b)* los requisitos que se exigen para ser ministro; *c)* la forma de designación de los ministros de la Suprema Corte, y *d)* la nueva competencia de la Suprema Corte (conocimiento de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad) que la perfila como Tribunal Constitucional.

Estos artículos se examinarán en relación con el tema de este trabajo.

El artículo 94 contiene dos temas que interesan al objeto de nuestro estudio: en el párrafo 2o. se prevé la nueva integración de la Suprema Corte, que se compondría de once ministros, y en el párrafo 9o. se determinó que los ministros durarían en su encargo quince años.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional en relación a estos dos temas se argumentó que “en virtud de las nuevas competencias con que es necesario dotar a la Suprema Corte [conocimiento de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad] se pretende que la Suprema Corte sea un órgano más compacto y altamente calificado”. En el dictamen realizado a la iniciativa de reforma constitucional, emitido por las comisiones del Senado respecto de la nueva integración de la Suprema Corte, se afirmó que

al ser menor el número de ministros cada uno de ellos tendrá una *mayor autoridad y fuerza en sus decisiones*, ya que, entre menor sea el número de miembros de un órgano colegiado, la responsabilidad de cada uno de ellos

será mayor. Al dotar a cada ministro de una mayor autoridad, se establece un mecanismo para fortalecer a la Suprema Corte de Justicia en su conjunto.

La reforma constitucional, en este aspecto, repercutió en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, a propósito de la integración de la Suprema Corte, en el dictamen de las comisiones del Senado, se dieron estos argumentos: *a)* que se asegurara la presencia y exposición de los diversos puntos de vista jurídicos y *políticos que es indispensable contrastar para lograr resoluciones que reflejen las mejores argumentaciones jurídicas y las más serias reflexiones sobre las consecuencias de las resoluciones judiciales*, últimas en la realidad social mexicana, y *b)* que el menor número de integrantes garantizaría la prontitud y la integridad en la impartición de la justicia.

Respecto del primer argumento, se considera que un Tribunal Constitucional colegiado debe ser el garante de la Constitución, el fiel defensor de la regularidad constitucional, sometido exclusivamente al imperio de la norma constitucional, que respeta e impone, *sin ninguna otra consideración de carácter político*. En este aspecto no se comparte el punto de vista de los senadores, autores del dictamen. Los puntos de vista políticos deben ser ajenos a las resoluciones jurisdiccionales del más alto tribunal de la República mexicana.

Esta argumentación de la comisión dictaminadora del Senado es contradictoria con todo el sentido de la reforma, tanto constitucional como de la Ley Orgánica, ya que se expresó reiteradamente en las exposiciones de motivos de la iniciativa de reforma constitucional y en la de la Ley Orgánica la necesidad de que los ministros integrantes de la Suprema Corte fueran personas totalmente ajenas a lo político y, paradójicamente, *en su dictamen, los senadores expresan: “se requiere en la Suprema Corte de integrantes que representen diversos puntos de vista jurídicos y políticos, que produzcan las mejores argumentaciones jurídicas y las más serias reflexiones sobre las consecuencias de las resoluciones judiciales últimas en la realidad social mexicana”*. En suma, que los autores del dictamen de la Ley Orgánica, en el Senado, y que fue aprobado por éste, consideran que quienes emitan las resoluciones en la Suprema Corte sean ministros que, al pronunciar sus sentencias, tomen en consideración, antes de emitirlas, lo político y la trascendencia en la sociedad que el sentido de sus resoluciones puedan producir. Se considera que los designados como ministros deben tener como único criterio rector de su función

y de sus resoluciones la norma fundamental, la Constitución, y no consideraciones de otra naturaleza.

El párrafo 9o. del artículo 94 constitucional dispone que los ministros de la Suprema Corte durarán en su encargo quince años. Las razones que se expresaron en la Cámara de Senadores por las comisiones dictaminadoras de la iniciativa de reforma constitucional fueron: “se propone que los ministros de la Suprema Corte ocupen el cargo durante quince años, y que su sustitución se lleve a cabo de manera escalonada. Al existir tribunales con atribuciones para anular las leyes con efectos generales, es conveniente que sus miembros se renueven periódicamente a fin de evitar un esquema rígido de interpretación constitucional”. En el dictamen que las comisiones del Senado emitieron sobre la iniciativa de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, respecto de la duración en el cargo de ministro, se expresó que:

La competencia para la Suprema Corte de Justicia en materia de control de constitucionalidad de las leyes y al otorgarle a sus resoluciones efectos generales, se está dotando al propio tribunal con un poder muy amplio en materia constitucional. El ejercicio de este poder requiere, que aquellos que lo ejercen sean renovados de manera periódica, a efecto de lograr un constante *acercamiento con la realidad social y política* del momento en que las resoluciones deban tomarse.

El artículo 95 constitucional establece los requisitos que se deben satisfacer para ser designado ministro de la Suprema Corte y en la fracción VI se exige “no haber sido secretario de estado, jefe de departamento, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal durante el año previo a su nombramiento”.

La prohibición contenida en esta fracción y la relacionada con el párrafo 3o. del artículo 101 constitucional nos indica que una persona, para ser electa ministro durante un año previo a su designación y dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, *debe estar desvinculada de cualquier compromiso de carácter político, derivado del desempeño de un cargo de alta jerarquía en el Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo o en la administración pública o, en el supuesto de retiro, a que se utilice el ejercicio de cargo de ministro para obtener un nombramiento en alguno de los otros dos poderes.*

En el artículo 96 se establece el procedimiento para la designación de los ministros de la Suprema Corte, en los siguientes términos: *a)* el presidente de la República envía una terna al Senado; *b)* los candidatos a ministro comparecen ante el pleno de la Cámara de Senadores para responder las preguntas que éstos les formulen; *c)* el Senado designará a la persona que considere que deben desempeñar el cargo de ministro. Respecto a la exigencia que se establece en el sentido de que: “los aspirantes a la designación de ministro de la Corte deben comparecer ante los senadores y dar respuesta a las preguntas que los legisladores les formulen”, es incuestionable que todos los legisladores no son peritos en derecho y, aun siéndolo, no lo son en relación al conocimiento de las cuestiones técnicas de la función judicial de mayor jerarquía en materia de constitucionalidad de leyes y, por tanto, las preguntas que les formulen sólo pueden ser para indagar las posibles tendencias políticas de los que pretenden el nombramiento. En este orden de ideas, se hace necesario el siguiente cuestionamiento: si las minorías del Poder Legislativo, 33%, están legitimadas para interponer las acciones de inconstitucionalidad en contra de una ley, ¿las personas designadas como ministros por el Senado, por senadores que pertenecen a un partido político, están totalmente desvinculados al momento de resolver del partido que los apoyó y del senador y senadores que votan en su favor para su nombramiento?

Tal vez, la solución sería proponer otro procedimiento para el nombramiento de ministros que garantice la actuación independiente de éstos en sus resoluciones, que podría ser la designación de los ministros de la Corte mediante un concurso de oposición en el cual el jurado calificador fuera integrado por personas jubiladas como magistrados y ministros que se hubieran destacado por su desempeño eficiente y honesto, desvinculadas totalmente del litigio y de las actividades profesionales de asesores o consultores jurídicos; el concurso debería celebrarse con acceso del público interesado, de esta forma se garantizaría la designación de los más aptos y se lograría efectivamente que fueran juzgadores independientes y se daría un gran estímulo al personal del Poder Judicial federal de estar en posición de aspirar a la designación de ministros, de manera transparente, haciendo realidad la operancia de la carrera judicial. Y lo más importante, se aseguraría la independencia de la actuación de los ministros que, al momento de resolver sobre la inconstitucionalidad de un ley, no influyera en su decisión el signo político impreso en el origen de su nombramiento.

El carácter de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte de Justicia se estableció en el artículo 105, en el que se crearon nuevas competencias para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, como formas de control de la regularidad constitucional.

En suma: en la reforma constitucional de 1994, se dio una nueva integración de la Suprema Corte con once ministros. Se precisó la duración en el cargo de ministro en quince años. En el sistema de nombramiento de los ministros se advierten criterios confusos que determinan, por una parte, que los ministros sean ajenos a cualquier influencia política, y, por otra parte, se establece (en el dictamen de las comisiones que valoraron la iniciativa de reforma) que deben ser políticos. Se crearon nuevas competencias para la Suprema Corte que la caracterizan como un Tribunal Constitucional garante de la supremacía constitucional. En la reforma de 1996, se le otorgaron facultades a los dirigentes de los partidos políticos para interponer las acciones de inconstitucionalidad de leyes en materia electoral y se amplió la competencia de la Suprema Corte para conocer de la inconstitucionalidad de leyes electorales.

IV. LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DENOMINACIÓN, CONCEPTO, PROCEDIMIENTO

Denominación. A propósito de la denominación “acciones de inconstitucionalidad”, García Ramírez⁵ la critica y señala que “se regula un proceso de inconstitucionalidad —no mejor dicho, de constitucionalidad, pues con referencia a ésta deberá hacerse la calificación que corresponda— bajo el nombre del acto que lo pone en movimiento: la acción. El error es equivalente al que se cometería si se denominase acción penal al proceso penal o acción civil al proceso de esta naturaleza”. Es certera esta crítica por lo que a las acciones de inconstitucionalidad debiera de llamárseles proceso de constitucionalidad.

Concepto. Las acciones de inconstitucionalidad son una facultad que le corresponde ejercitar al 33% de los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores, de los órganos legislativos estatales y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al procurador general de la República y a las dirigencias de los partidos políticos nacionales o con

5 García Ramírez, Sergio, artículo publicado en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 84, 1995, pp. 992 y 993.

registro estatal, de impugnar la inconstitucionalidad de una ley, *sin que sea necesaria la expresión de agravio*, bastando que la parte actora plantee una “consideración abstracta” sobre la posible irregularidad constitucional de una norma. El objeto primordial de las acciones de inconstitucionalidad es el “control abstracto” y su efecto la consiguiente anulación de las normas cuestionadas.⁶

Con otra orientación, Juventino Castro⁷ define así las acciones de inconstitucionalidad:

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos 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 controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.

Afirma también que el “sistema austriaco” que se estableció en el centro de Europa denominó a esta impugnación como *recurso de constitucionalidad*.

La acción de inconstitucionalidad es una facultad que pueden ejercitar los integrantes del Poder Legislativo en la minoría del 33% y el procurador general de la República para plantear ante el órgano garante de la regularidad constitucional, la Suprema Corte de Justicia, la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, con el objeto de establecer la supremacía constitucional y, en su caso, anular la ley que no respete en su procedimiento de creación o en su contenido los principios de la Constitución.

Procedimiento. La sustanciación del procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad se encuentra previsto en el título III, en los artículos del 59 a 73 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

La acción de inconstitucionalidad debe ejercitarse en el plazo de treinta días naturales, contados a partir del siguiente a la fecha en que la ley o

6 Cossío, José Ramón, “Comentario al artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 1,067 y ss.
7 Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 119.

tratado internacional hubiere sido publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

La acción se ejercita en una demanda que deberá contener: 1. Los nombres y firmas de los promoventes; 2. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido o promulgado las normas generales impugnadas; 3. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado; 4. Los preceptos constitucionales que estimen violados; y 5. Los conceptos de invalidez.

Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia “deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial”. Se exige que la demanda debe estar firmada, por lo menos, por el 33% de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos; sobre este requisito se interpreta que se refiere al total de los integrantes del órgano Legislativo, y no respecto del número de legisladores que asistieron a la sesión en que se aprobó la ley que se impugna de inconstitucional.

La figura de la representación de los promoventes de la acción no se resuelve adecuadamente en la ley reglamentaria en virtud de que en las minorías del órgano Legislativo, el 33%, eventualmente puede constituirse por integrantes de diversos partidos políticos, con puntos de vista y criterios diferentes, y la representación, para funcionar de forma eficiente, en el caso en que la ejerzan varios sujetos, debe ser coherente, con unidad y sin contradicciones. Una vez presentada la demanda, el presidente de la Suprema Corte lo turnará al ministro instructor, que se encargará de todo el trámite, y al recibir la demanda, si advierte un motivo evidente de improcedencia, la desechará de plano, como en el caso de que quienes ejercitaran acción no constituyan el 33% exigido por la norma constitucional y por la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional. Asimismo, si el instructor advierte que el escrito en el que se promueve la acción de inconstitucionalidad es oscuro o irregular, prevendrá al demandante para que aclare dentro de un plazo de cinco días la oscuridad advertida; transcurridos estos, se dará vista a los órganos Legislativos que emitieron la norma impugnada, y al órgano Ejecutivo que la promulgó,

para que dentro de un plazo de quince días rindan su informe que contenga las razones y los fundamentos relativos a la validez constitucional de la norma impugnada y se dará vista al procurador general de la República y con los informes rendidos, para que, en su caso, formule el pedimento correspondiente.

Presentados los informes o habiendo transcurrido los plazos, el instructor pondrá los autos a la vista de las partes para que, en un plazo de cinco días, formulen los alegatos correspondientes. El ministro instructor tiene la facultad de solicitar a las partes o a quienes juzgue conveniente todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la solución del caso. Agotado el procedimiento, el ministro instructor presentará al Tribunal de la Suprema Corte en pleno el proyecto de sentencia para la resolución de la inconstitucionalidad planteada.

El procedimiento que se establece en la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional es similar al previsto en materia de amparo ante un juez de distrito; sin embargo, la Ley Reglamentaria es omisa en la precisión del plazo en el que el pleno de la Suprema Corte debe producir la resolución correspondiente.

Respecto de la sentencia en la Ley Reglamentaria, se establece que la Suprema Corte podrá suplir la deficiencia de los conceptos de inconstitucionalidad y está facultado, además, para fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, aun cuando no se haya aducido por quien promovió la acción, *es decir, puede promoverse la acción de inconstitucionalidad sin expresión de agravio*. En este orden de ideas, la Ley Reglamentaria observó puntualmente el criterio que se expresó en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional en la que se expresó:

A diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o que el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo [son], o no acordes con la Constitución.

Las resoluciones de la Suprema Corte podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos, en ese caso, actúan *como legislador negativo*.

El procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad en materia de leyes electorales es igual al previsto para la impugnación de normas generales, y sólo presenta respecto de este las siguientes diferencias: *a)* los plazos son más cortos; *b)* se establece un plazo para que el Tribunal en pleno emita su resolución; *c)* no existe suplencia de la deficiencia de los conceptos de inconstitucionalidad, y *d)* puede solicitarse la opinión de la sala superior del Tribunal Electoral antes de que la Suprema Corte emita su resolución.

V. ¿SON LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD UN INSTRUMENTO ADECUADO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO PARA LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN?

Para producir la respuesta razonada al cuestionamiento planteado, es necesario determinar a qué órganos corresponde garantizar la regularidad constitucional y quiénes tienen legitimación procesal para solicitar que se verifique la constitucionalidad de una ley.

Órganos que realizan el control de la constitucionalidad de leyes:

- *El Ejecutivo*. En la Constitución, en el título III, capítulo II que se denomina del Poder Legislativo, en la sección segunda, cuyo rubro es de la iniciativa y formación de leyes, en el artículo 72 se establece que

todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, *se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.*

- Del texto transcrito se advierte que el titular del Ejecutivo tiene la facultad de formular observaciones a una ley aprobada por las Cámaras, y dentro de aquéllas están, entre otras, las que debe plantear respecto de la inconstitucionalidad de la ley que fue aprobada. En

este contexto, el Ejecutivo se constituye en un órgano garante de la Constitución, si además consideramos que es el funcionario público de mayor rango del Ejecutivo quien, antes de asumir el cargo en términos del artículo 133, protesta cumplir y hacer cumplir la Constitución. En este orden de ideas se trata, en consecuencia, de una forma de control previo a la existencia de una ley, es decir, del texto de la iniciativa de ley aprobada por las Cámaras.

- *La Suprema Corte de Justicia y el Poder Judicial de la Federación.* Antes de la reforma constitucional de 1994, la Suprema Corte de Justicia ya funcionaba con el carácter de órgano jurisdiccional garante de la regularidad constitucional de leyes a través de la instancia de los particulares, que demostraban su interés jurídico y en vía del amparo. En estos casos, las resoluciones de la Corte producían efectos limitados al promovente de la acción constitucional. Este sistema funciona de forma eficiente, en virtud de que los particulares destinatarios de la ley son los que resienten su aplicación y su inconstitucionalidad y, por ello, con mayor agudeza y acuciosidad e interés advierten a la Suprema Corte los aspectos en que la ley que impugnan vulnera las normas constitucionales. Efectivamente, su interés afectado es el motor más potente para impulsar una declaratoria de inconstitucionalidad y, por tanto, asegura un sistema efectivo de control constitucional. Con la reforma de 1994 y posteriormente la de 1996, se caracterizó la Suprema Corte de forma clara y definida como un Tribunal Constitucional, dotándola de competencia para conocer de las controversias constitucionales y de la constitucionalidad de leyes por la vía de las acciones de inconstitucionalidad, legitimando para promover estas últimas a: las minorías de los poderes Legislativos, al procurador general de la República, y, en la materia electoral, a los dirigentes de los partidos políticos registrados en el Instituto Federal Electoral. En el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad no es necesaria la expresión de agravios y la Suprema Corte está facultada para determinar la inconstitucionalidad por motivos diversos a los planteados. Sus resoluciones tienen efectos generales, y pueden producir la invalidez de la ley cuestionada.
- En la Constitución se establece en el artículo 133 “*que los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados,*

a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber de las constituciones o leyes del Estado”. En esta fórmula se establece lo que la doctrina denomina como control difuso de la Constitución, ya que faculta a los jueces del orden común como garantes de la supremacía constitucional.

Como podemos advertir, el control de la constitucionalidad de leyes funciona en México como un sistema mixto en el que opera tanto el *control difuso como el centralizado* con un órgano facultado para ser el defensor de la Constitución: la Suprema Corte de Justicia que se caracterizó como Tribunal Constitucional.

Por otra parte, parece estar claro que quienes tienen la facultad de ser garantes de la supremacía constitucional, al contrastar una ley que se considera inconstitucional, realizan una actividad de interpretación sobre el contenido de la norma cuestionada, en relación con la norma superior, la Constitución que también se interpreta y es cierto que

el intérprete no pone únicamente en juego su inteligencia, sino, sobre todo, su voluntad, y al ponerla en juego, elige entre varias posibilidades una de las soluciones que el precepto ofrece, en relación con el caso singular. La elección es teóricamente libre, porque no existe ningún criterio que permita decidir cuál de las interpretaciones debe prevalecer.⁸

Por tanto, es preocupante que el órgano garante de la regularidad constitucional de las leyes, en el momento de producir la resolución, sea influido por presiones políticas. Es verdad “que todo conflicto jurídico es, por cierto, un conflicto de intereses, es decir un conflicto de poder”,⁹ sin embargo, al acentuarse en la reforma constitucional de 1994 y 1996, el predominio de lo político sobre lo estrictamente jurídico, al otorgar legitimación para promover las acciones de inconstitucionalidad, aun sin expresión de agravios, a las minorías de las Cámaras de legisladores que no son otra cosa que minorías que pertenecen a un partido político, se ejemplifica concretamente la afirmación de Sartori en la que señala que: “la política, es el juego entre personas, por excelencia, la apuesta está toda allí. En la ganancia (ganancia de poder), el político no encuentra

8 Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1997, pp. 349 y ss.

9 Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 4, pp. 19, 20 y 21.

sólo su máxima gratificación, sino su propia condición de supervivencia como político”.¹⁰

Corolario de lo anterior es que las acciones de inconstitucionalidad no son un instrumento idóneo para garantizar el control de la constitucionalidad de leyes, dentro de sus contenidos estrictamente jurídicos.

VI. CONCLUSIONES

1. La Constitución establece los principios del contenido de las leyes futuras que deben de ser los límites del poder del Estado frente a los gobernados.

2. Es adecuada la existencia de un órgano que sea garante de la regularidad constitucional actualmente constituido en la Suprema Corte de Justicia.

3. Los integrantes del órgano defensor de la Constitución deben elegirse con un procedimiento que asegure su independencia, respecto de los otros poderes y de los partidos políticos.

4. El procedimiento adecuado para vigilar la constitucionalidad de las leyes es a través de la instancia de los particulares afectados por la ley, que promuevan la intervención de la Suprema Corte, como órgano facultado para calificar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley, otorgando atribuciones a este órgano para declarar la invalidez de la ley impugnada en los casos en que se constituya jurisprudencia; en este sentido, se acepta el punto de vista de García Ramírez.

5. El sistema mixto, control difuso y control de un órgano con facultades específicas, es el adecuado y el eficiente ya que cubre de una manera más amplia la defensa de la Constitución. Únicamente sería necesario regular un procedimiento para que se concentraran en la Suprema Corte todas las declaratorias que califiquen de inconstitucional una ley, y para establecer una forma para unificar los criterios interpretativos de la constitucionalidad de leyes.

6. El estudio del derecho comparado es de gran utilidad, ya que permite en algunos casos modernizar las instituciones jurídicas. Sin embargo, debe ponderarse la adopción indiscriminada de sistemas o modelos extranjeros ajenos por completo a la realidad mexicana.

¹⁰ Sartori, Giovanni, *La política-lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 331.