

LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Luis Miguel CANO LÓPEZ

SUMARIO: I. *Elementos de la acción de inconstitucionalidad.* 1. *Regulación de la acción de inconstitucionalidad en el derecho mexicano.* 2. *Objeto de la acción de inconstitucionalidad.* A. *Materias sujetas a control.* B. *Materias no susceptibles de control.* 3. *Titulares de la acción de inconstitucionalidad.* A. *Fracciones de cuerpos legislativos.* B. *El Procurador General de la República.* C. *Los partidos políticos.* D. *Otros entes que deberían estar legitimados.* II. *El procedimiento de la acción de inconstitucionalidad.* 1. *Bases generales que rigen al procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad.* 2. *Demanda.* A. *Requisitos.* B. *Plazo para la presentación.* C. *Aclaraciones.* 3. *Improcedencia y sobreseimiento.* 4. *Acumulación y conexidad.* 5. *Informes.* 6. *Alegatos y pruebas.* 7. *Incidentes.* 8. *Sentencias.* A. *Requisitos.* B. *Efectos.* C. *Ejecución.* 9. *Recursos.*

I. ELEMENTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. Regulación de la acción de inconstitucionalidad en el derecho mexicano

Resulta necesario hacer una síntesis de la forma en que inició la regulación de este mecanismo de control constitucional en el ordenamiento jurídico mexicano. Es en 1994 cuando, en un ambiente de renovación del Poder Judicial, se crea en México la acción de inconstitucionalidad, instrumento que cuenta con la peculiaridad de prever una declaración con efectos generales para el caso de encontrar una norma general contraria a la Carta Magna.

Ese año se reforma la Constitución para que en su artículo 105, que a continuación se transcribe en la parte conducente, aparezca junto con las controversias constitucionales y la atracción en los recursos de apelación derivados de los procesos en que la federación

sea parte, un nuevo instrumento de control de constitucionalidad, la acción de inconstitucionalidad.

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

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

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, y

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.

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

III. ...

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

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución".¹

¹ Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122

De acuerdo con el artículo octavo transitorio de la reforma constitucional que nos ocupa, las modificaciones al artículo 105 entrarían en vigor en la misma fecha en que lo hiciera la Ley Reglamentaria correspondiente. Dicha norma apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 11 de mayo de 1995² y en su artículo primero transitorio se estableció que comenzaría su vigencia treinta días después de su publicación en el referido *Diario*. Atendiendo a dicha circunstancia, se debe concluir que fue el 10 de junio de 1995 la fecha en la cual finalmente inició el régimen referente a las acciones de inconstitucionalidad.

No obstante la aparente simplicidad de este punto, existe la opinión de que fue hasta el día 11 de junio de 1995 la fecha de entrada en vigor de la Ley Reglamentaria. La anterior interpretación resultaría acertada siempre y cuando se entendiera que la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* surte efectos al día siguiente de realizada y un día después se inicia el transcurso del periodo establecido para la entrada en vigor de la norma de que se trate, sin embargo, ello no sucede así. Es claro el artículo primero transitorio al establecer un plazo de treinta días posteriores a la publicación del decreto para la entrada en vigor del mismo, así las cosas, entendiendo que el día 12 de mayo es el primer día después de tal acontecimiento y considerando que el mes de mayo tiene 31 días, se obtiene como resultado que los treinta días se cumplen precisamente el 10 de junio de 1995 y no al día siguiente.

En un principio las acciones de inconstitucionalidad no eran procedentes contra normas generales en materia electoral. En dicho contexto, la Corte tuvo que determinar lo que implicaba dicha prohibición,³

y 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 31 de diciembre de 1994, tomo CDXCV, núm. 22, primera sección, p. 6.

² Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 11 de mayo de 1995, tomo D, núm. 7, primera sección, pp. 3-12.

³ *Materia electoral. Para establecer su concepto y acotar el campo prohibido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad, se debe acudir al derecho positivo vigente y seguir como método interpretativo el derivado de una apreciación jurídica sistemática*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo III, marzo de 1996, tesis P. CXXVII/95, p. 459.

inclinándose por aceptar que las normas generales en materia electoral eran "aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal".⁴

Afortunadamente, un año después se reformó el artículo 105 constitucional para incluir la materia electoral como objeto de análisis a través de las acciones de inconstitucionalidad, además de agregarse a los partidos políticos en el círculo de legitimados para promover este medio de control de constitucionalidad.

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, la cual fue suscrita por todos los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, así como por el Presidente de la República, que derivó finalmente en las modificaciones a nuestra Carta Magna publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, establecía, entre otras cosas, lo siguiente:

"Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales; tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos".

En ese tenor, el texto del artículo 105 constitucional se reformó de la siguiente forma:

⁴ *Materia electoral. Concepto de, para los efectos de la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo III, marzo de 1996, tesis P. CXXVI/95, p. 458.

"Artículo 105. ...

I. ...

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

...

a) al d) ...

e) ..., y

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

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

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

[...]"⁵

La entrada en vigor de las modificaciones al artículo 105 de la Ley Fundamental fue regulada por el segundo artículo transitorio de la reforma constitucional aludida. En dicho precepto transitorio se disponía lo siguiente:

"Segundo. Las adiciones contenidas en la fracción II del artículo 105 del presente Decreto, únicamente por lo que se refiere a las legislaciones electorales de los estados, que por los calendarios vigentes de sus procesos la jornada electoral deba celebrarse antes del primero de abril de 1997, entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 1997.

Para las legislaciones electorales federal y locales que se expidan antes del 1 de abril de 1997 con motivo de las reformas contenidas en el presente Decreto, por única ocasión, no se aplicará el plazo señalado en el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 105.

Las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Cons-

⁵ Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de agosto de 1996, tomo DXV, núm. 16, primera sección, pp. 6 y 7.

titución, que se ejerciten en los términos previstos por el Artículo 105 fracción II de la misma y este Decreto, antes del 1 de abril de 1997, se sujetarán a las siguientes disposiciones especiales:

- a) El plazo a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo mencionado, para el ejercicio de la acción, será de quince días naturales; y
- b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá resolver la acción ejercida en un plazo no mayor a quince días hábiles, contados a partir de la presentación del escrito inicial.

Las reformas al artículo 116 contenidas en el presente Decreto no se aplicarán a las disposiciones constitucionales y legales de los estados que deban celebrar procesos electorales cuyo inicio haya ocurrido u ocurra antes del 1 de enero de 1997. En estos casos, dispondrán de un plazo de un año contado a partir de la conclusión de los procesos electorales respectivos, para adecuar su marco constitucional y legal al precepto citado.

Todos los demás estados, que no se encuentren comprendidos en la excepción del párrafo anterior, deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116 modificado por el presente Decreto, en un plazo que no excederá de seis meses contado a partir de su entrada en vigor”.⁶

Esas modificaciones constitucionales dieron lugar a las correspondientes en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de noviembre de 1996 y que entraron en vigor ese mismo día.⁷

Es importante destacar el artículo segundo transitorio del artículo segundo del Decreto que contiene las reformas y adiciones de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional:

“Segundo. En cumplimiento del segundo párrafo del artículo SEGUNDO transitorio del Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la *Cons-*

⁶ *Ibidem*, p. 12.

⁷ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de noviembre de 1996, tomo DXVIII, núm. 15, segunda sección, p. 51.

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 22 de agosto de 1996, el plazo para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad en contra de las legislaciones electorales federal y locales, que se expidan antes del 1 de abril de 1997, será de quince días naturales y serán resueltas de plano y en definitiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin sujetarse al procedimiento o plazos señalados en los artículos 64 al 70 de la ley que se reforma por el presente Decreto, en un plazo no mayor de quince días hábiles a partir de la presentación del escrito respectivo”.

2. Objeto de la acción de inconstitucionalidad

En primer lugar, resulta indispensable apreciar ciertos aspectos básicos que destacan en la acción de inconstitucionalidad.

1. Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio. Son precisamente acciones, no recursos. Un recurso supone un proceso, que en él se ha dictado una resolución con la que se está inconforme y que para combatir dicha resolución, se le interpone. Una acción da origen a un juicio, aunque en este caso con características peculiares, puesto que no existe una controversia entre partes, con pretensiones divergentes, sino que lo que se controvierte son dos normas, por un lado, la ley o tratado internacional impugnado, por el otro, la Constitución, con la finalidad de descubrir si los primeros son acordes con la segunda.

La ausencia de una verdadera litis en este tipo de juicios se reconoce en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que derivó en la reforma constitucional que dio vida a las acciones de inconstitucionalidad. Ahí se expresa lo siguiente: “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”.

En este orden de ideas, conviene recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de las acciones de inconstitucionalidad, estimó: “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”.⁸

2. Se llevan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El órgano facultado para conocer y resolver, en única instancia, sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada es la Corte. Esa competencia la obtiene de los artículos 104, fracción cuarta, y 105 de la Carta Magna. El conocimiento de estos juicios es uno de los datos que hace pensar que la Corte es un tribunal constitucional.
3. Los promoventes son: cierto número de miembros de los cuerpos legislativos, los partidos políticos y el Procurador General de la República. Ellos son los únicos legitimados para iniciar este juicio y no en cualquier caso. Es necesario visualizar la estrecha relación entre los titulares de la acción de inconstitucionalidad y la norma general que puede ser cuestionada por los

⁸ *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*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XII, agosto de 2000, tesis P/J. 73/2000, p. 484.

mismos, para comprender ciertas restricciones en la procedencia de este medio de control constitucional.

4. El objeto de la acción es contrastar una norma general frente a la Constitución. Lo que se busca mediante las acciones de inconstitucionalidad es depurar el ordenamiento jurídico de normas contrarias a la Constitución y con ello hacer real el principio de supremacía constitucional. Aparentemente, las únicas normas generales que pueden ser revisadas por vía de la acción de inconstitucionalidad son las leyes y los tratados internacionales.
5. El resultado que se busca es invalidar la norma general cuestionada para que prevalezca la Constitución. La pretensión de quien promueve la acción de inconstitucionalidad en contra de una norma general, es que se le declare contraria a la Ley Fundamental. Los motivos que impulsen ese accionar son secundarios, no trasciende si el promovente busca la defensa de la Constitución, o si utiliza este medio para defender sus intereses propios. El efecto de la acción de inconstitucionalidad, si la Corte la estima procedente, será el de invalidar la norma general impugnada. En este punto resalta la facultad de la Corte para determinar los alcances y efectos de la sentencia que resuelva este juicio.

Específicamente por lo que hace al objeto de la acción de inconstitucionalidad, resulta necesario iniciar con el análisis de la fracción segunda del artículo 105 constitucional. En primer lugar, de este precepto pareciera desprenderse que la acción de inconstitucionalidad procede no sólo contra leyes en estricto sentido, sino también contra tratados internacionales, reglamentos, circulares, leyes expedidas en uso de facultades extraordinarias por el ejecutivo, tanto federales como locales, así como cualquier norma jurídica que goce del atributo de generalidad, sin embargo, ese amplísimo margen se ve acotado al relacionarlo con la siguiente parte del artículo donde se señalan los distintos titulares que pueden ejercer la acción.

Por lo que hace a los diputados federales sólo pueden ejercer la acción en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; los senadores están facultados para promover la acción en contra de esas mismas normas y demás tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; los miembros de alguno de los órganos legislativos estatales, únicamente frente a le-

yes expedidas por el propio cuerpo; los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tan sólo pueden impugnar leyes expedidas por la propia Asamblea; en cuanto a los partidos políticos, si son nacionales, les es posible cuestionar leyes electorales federales o locales, si son partidos políticos con registro estatal, exclusivamente podrán promover acción contra leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro; finalmente, al Procurador General de la República se le otorgó la facultad de ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales, del Distrito Federal y de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

De todo ello, a simple vista, se concluye que las únicas normas de carácter general que pueden contrastarse frente a la Constitución, vía acción de inconstitucionalidad, son las leyes, federales o locales, y los tratados internacionales.

Al respecto, resulta oportuno comentar el siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES. La acción de inconstitucionalidad que se ejerce en aras del principio de supremacía constitucional, en virtud del cual toda norma debe ajustarse a los lineamientos establecidos en la Carta Magna, no es la vía procedente para impugnar actos concretos emitidos por autoridades electorales por violación a la Ley Fundamental. Ello es así, porque de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, el citado medio de control constitucional únicamente procede en contra de normas generales, entre las que se encuentran las de carácter electoral, por lo que para combatir sus actos concretos de aplicación, las partes legitimadas deben agotar los medios legales conducentes conforme a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, de no hacerlo así, los referidos actos adquirirán definitividad. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad debe promoverse para impugnar normas de carácter general con motivo de su publicación, y no a causa de su aplicación”.⁹

⁹ *Acción de inconstitucionalidad. Procede contra normas generales y no contra sus actos de aplicación emitidos por las autoridades electorales*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, junio de 2000, tesis P/J. 65/2000, p. 339.

Lo que se plantea en una acción de inconstitucionalidad es la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, acorde con la fracción segunda, primer párrafo, del artículo 105 constitucional. No obstante, la Ley Reglamentaria en su artículo 61, fracción cuarta, establece como requisito de la demanda el señalar los preceptos constitucionales que se estimen violados y, aun más, el artículo 71 en tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, dispone que la sentencia que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, sólo podrá basarse en la violación de los preceptos constitucionales expresamente señalados.

Considerando que la Corte tiene las más amplias facultades para resolver en la sentencia sobre la inconstitucionalidad de la norma general que se impugna, de acuerdo con la base contenida en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria, con excepción de lo dispuesto en materia electoral, surge un problema: ¿sólo puede una norma general resultar inconstitucional si contradice un específico artículo constitucional, o acaso la inconstitucionalidad podría aparecer al contrariar el espíritu de la Carta Magna?

En opinión del ministro Juventino V. Castro la contradicción se debe presentar entre la norma general y un artículo constitucional concreto. “Para encarar la *litis* es necesario poner frente a frente a una norma general —impugnada—, y a una individualizada disposición de la Constitución —que se pretende reafirmar—, y que, por lo tanto, debe mencionarse en la demanda sin ningún género de duda”.¹⁰

En este punto, el autor omite relacionar esta cuestión con la facultad de la Suprema Corte para fundar la sentencia que resuelve la acción de inconstitucionalidad, en la violación a cualquier precepto constitucional, sin importar si fue invocado en la demanda, salvo lo dispuesto en relación con la materia electoral. Podría sostenerse que esa facultad encuentra precisamente su límite en este aspecto, es decir, que la Corte necesariamente debe fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación a un específico precepto constitucional.

Por otra parte, podría pensarse que no es necesario restringir a la Corte en su tarea de Tribunal Constitucional para resolver el proble-

¹⁰ CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 3a. ed., Ed. Porrúa, México, 2000, p. 188.

ma. Si el artículo 105 constitucional claramente establece que la contradicción se debe presentar entre la norma general y la Constitución, sin señalar expresamente que se afecte a uno de sus artículos en específico, lo consecuente es entender que el constituyente permanente quiso que las normas secundarias respetaran no sólo el texto sino incluso los principios desprendidos de la Carta Magna. En este supuesto, la Ley Reglamentaria no podría limitar lo establecido por la Constitución.

La democracia, la soberanía nacional, serían parte de ese espíritu de la Constitución y ninguna norma general sería apta para contrariarlos sin que pudiera demandarse su control por medio de la acción de inconstitucionalidad. Igualmente, sería posible argumentar la existencia de dichos principios y ubicarlos en artículos como el 3o. o el 25 de la Ley Suprema, que hablan de los ideales que regulan la educación o la rectoría del desarrollo nacional.

De todo ello se concluiría que para que la fracción cuarta del artículo 61 de la Ley Reglamentaria no resultara inconstitucional, se debería interpretar en el sentido de que es posible alegar como concepto de invalidez la contradicción entre una norma general y un principio derivado de la Constitución, aunque no se exprese concretamente un artículo de la Carta Magna.

Sin embargo, contra el peligro de tal interpretación deben recordarse las ideas de Kelsen en el sentido de evitar dejar en la Constitución conceptos indeterminados, porque por medio de ellos el tribunal constitucional o cualquier órgano que tuviera el poder de interpretar las disposiciones fundamentales podría asignar un contenido acorde con sus intereses a las normas generales. Dicho contenido podría ser diametralmente opuesto al querido por el creador de las normas sujetas a control, lo cual convertiría al defensor de la Constitución en un poder exorbitante y lo llevaría a constantes enfrentamientos con el órgano legislativo. Por todo lo anterior, es que recomienda que en la Constitución se debe restringir al máximo el uso de dichos conceptos y que los principios relativos al contenido de las leyes sean lo más precisos posibles.¹¹

¹¹ KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, UNAM, México, 1974, pp. 502-504.

Si lo anterior resulta válido como advertencia al legislador constitucional, parece imperativo en el caso del intérprete, por lo que resulta óptimo no buscar formas de alentar la arbitrariedad en el uso de la acción de inconstitucionalidad.

A. *Materias sujetas a control*

Queda claro que las leyes y los tratados internacionales están sujetos al análisis de su constitucionalidad vía la acción de inconstitucionalidad, pero se suscitan dudas en cuanto a si los acuerdos interinstitucionales contemplados en la Ley sobre la Celebración de Tratados y los decretos expedidos por los cuerpos legislativos pueden analizarse a través de este medio de control constitucional.

En cuanto a los decretos, de primera instancia pareciera que quedan fuera de este control constitucional por no gozar del atributo de generalidad, sin embargo, algunos de esos ordenamientos sí poseen efectos generales, lo que hace posible su análisis a través de la acción de inconstitucionalidad.

Así se desprende de la acción de inconstitucionalidad 3/98, promovida por el presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática en contra del decreto mediante el cual se regula la división geográfica de los distritos electorales uninominales del estado de Zacatecas, publicado el 27 de diciembre de 1997 en el periódico oficial de esa entidad. En esa ocasión la Corte expresó:

“En el caso concreto el decreto impugnado determina únicamente el ámbito territorial que comprende cada uno de los distritos electorales uninominales del estado de Zacatecas, precisando al efecto las poblaciones que corresponden a cada distrito; con esto, el decreto de mérito regula una situación específica pero con efectos generales para toda la población, en virtud de que con la distritación establecida impone a los ciudadanos, en razón de su domicilio, la consecuente obligación de llevar a cabo todo lo inherente a sus derechos y obligaciones para sufragar en los próximos comicios que habrán de tener lugar en el estado, y correlativamente la obligación de las respectivas autoridades dentro de su esfera de facultades, para actuar dentro de ese marco legal. Destaca que no distingue personas, casos concretos por situaciones individuales, comicios específicos, temporalidad en su vigencia, ni situación análoga que hagan suponer que pudiera constituir una disposición con características opuestas a los

principios de generalidad, abstracción e impersonalidad de que gozan las normas en general.

Esto conlleva a concluir que, si bien, el decreto de mérito no es una ley en sentido estricto, sí lo es en sentido amplio, pues es un ordenamiento formal y materialmente legislativo en tanto que fue emitido por la legislatura estatal; por medio de él se realiza la distritación de la entidad para efectos electorales; y contiene disposiciones permanentes en el tiempo, dirigidas a reglamentar una situación general, de interés para toda la población del Estado, a la que debe sujetarse también la autoridad".¹²

Lo anterior permite concluir que resulta procedente la acción de inconstitucionalidad en contra de ciertos decretos, pues la expresión "ley" debe entenderse en un sentido amplio y no limitado a leyes tanto en sentido formal como material. Lo cual es acorde con el objetivo de este medio de control constitucional, a saber, la defensa del principio de supremacía constitucional.

La distinción entre los decretos, como normas de efectos individuales, y las leyes, como normas de efectos generales, ha quedado claramente establecida en la siguiente jurisprudencia de la Corte:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales,

¹² Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 3/98, promovida por Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática en contra del Poder Legislativo del estado de Zacatecas y del gobernador del propio estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 16 de marzo de 1998, tomo DXXXIV, núm. 11, primera sección, p. 66.

abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general".¹³

En cuanto a las normas internacionales se suscitan dos cuestiones: la necesidad de un control previo de su constitucionalidad, para evitar los inconvenientes que se originan por la responsabilidad internacional, y el saber si existe una distinción entre tratados, convenios, convenciones diplomáticas y acuerdos interinstitucionales.

El maestro Elisur Arteaga expone una complicación surgida en cuanto a la distinción de esos términos.¹⁴ Para él son diferentes los términos convención y tratado, la Constitución los refiere como especies distintas en sus artículos 15 y 76, fracción primera. El problema que se desprende de esto no es meramente académico. La consecuencia sería el dejar fuera del alcance de las acciones de inconstitucionalidad a las normas internacionales que no encuadraran dentro del concepto de tratado internacional o, por lo menos, requeriría de una interpretación amplia por parte de la Corte.

Otro de los pocos autores que han escrito con seriedad sobre el tema, Joaquín Brage Camazano, no comparte la opinión de Elisur Arteaga. Aquél no considera que exista base constitucional, ni menos legal, para sostener diferencia alguna entre convenios y tratados, sin embargo, uno de los argumentos que expone para negar la distinción, el referido a la concepción internacional de tratados, extrañamente lo omite en el caso de los acuerdos interinstitucionales. Sin

¹³ *Acción de inconstitucionalidad. Para determinar su procedencia en contra de la ley o decreto, no basta con atender a la designación que se le haya dado al momento de su creación, sino a su contenido material que lo defina como norma de carácter general*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, abril de 1999, tesis P./J. 23/99, p. 256.

¹⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco*, Ed. Monte Alto, México, 1996, p. 55.

entrar en polémica en cuanto a su constitucionalidad, niega que estos últimos puedan ser analizados por la vía de la acción de inconstitucionalidad.¹⁵

La Ley sobre la Celebración de Tratados define a los acuerdos interinstitucionales en su artículo 2, fracción segunda, como convenios regidos por el derecho internacional público, celebrados por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que deriven o no de un tratado previamente aprobado, destacando que su ámbito material deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.¹⁶

Lo primordial en cuanto a estos acuerdos interinstitucionales es analizar si tienen sustento en nuestro orden constitucional. La Carta Magna en ninguna parte los menciona, siendo el Senado y el Presidente de la República los facultados en materia de celebración de tratados internacionales. Por una parte, el artículo 89, fracción décima, le permite al Presidente celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado, lo cual es confirmado por el artículo 76, fracción primera. En este último precepto se mencionan no sólo a los tratados internacionales sino que se hace alusión a las convenciones diplomáticas, además de que su celebración se encarga ya no al Presidente sino al Ejecutivo de la Unión. Asimismo, el artículo 133 constitucional menciona que los tratados, celebrados o que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, que estén de acuerdo con la Constitución, serán Ley Suprema de la Unión.

De los preceptos mencionados se obtienen tres conclusiones interesantes relacionadas con el control de las normas internacionales por vía de las acciones de inconstitucionalidad.

Primero, se utilizan indistintamente los términos Ejecutivo de la Unión y Presidente de la República. Se podría pensar que al utilizar

el artículo 76 constitucional la primera expresión da bases para sostener que le es permitido a algunos miembros de la administración pública federal llevar a cabo la celebración de los tratados internacionales. Esa conclusión es incorrecta porque los términos administración pública federal y Ejecutivo de la Unión refieren distintas cosas.

El artículo 80 de la Carta Magna claramente establece: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Por ello cuando el artículo 76, fracción primera, emplea el término "Ejecutivo de la Unión", se debe entender que la facultad que contiene se le otorga al Presidente de la República, en el mismo sentido que los artículos 89 y 133 constitucionales.

Segundo, los únicos facultados por la Constitución para intervenir en la celebración de tratados internacionales son el Senado y el Presidente de la República. Ninguna otra autoridad puede participar en esta materia debido al principio que reza que la autoridad únicamente puede realizar lo que le está expresamente permitido. Lo cual se confirma por el régimen de facultades expresas que rige al sistema jurídico mexicano, derivado de los artículos 16 y 124 constitucionales.

Tercero, los tratados necesariamente deben estar de acuerdo con la Constitución para ser considerados ley suprema de toda la Unión. Si un tratado es contrario a la Carta Magna, sin importar sus posibles efectos en el ámbito internacional, debe ser invalidado dentro del orden jurídico interno. Uno de los medios para defender la congruencia de este tipo de normas respecto del orden constitucional es, precisamente, la acción de inconstitucionalidad.

El siguiente paso consiste en establecer lo que se entiende por "tratado" en el contexto internacional y, con base en ello, estar en posibilidad de conocer si los acuerdos interinstitucionales pueden ser considerados dentro de ese género.

Si un acuerdo interinstitucional se entiende como un tratado en el ámbito internacional, la distinción en el orden jurídico mexicano carecería de objeto. Por lo cual se tendría que aceptar que la Ley sobre la Celebración de Tratados es inconstitucional, puesto que faculta a entes distintos de los expresamente señalados en la Constitución, a saber el Senado y el Presidente de la República, para llevar a cabo la celebración de tratados internacionales. Además, cualquier

¹⁵ BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, pp. 153-157.

¹⁶ Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 2 de enero de 1992, tomo CDLX, núm. 1, p. 2.

acuerdo interinstitucional podría ser tachado de inconstitucional por la misma razón.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados define a los mismos de la siguiente forma:

“Artículo 2: Términos Empleados.

1. Para los efectos de la presente Convención:

Se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.¹⁷

La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, hecha el 21 de marzo de 1986 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 28 de marzo de 1988, se pronuncia en sentido similar al definir el término “tratado”.

“Artículo 2: Términos empleados.

1. Para los efectos de la presente Convención:

a) Se entiende por “tratado” un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito:

- i) Entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; o
- ii) Entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.¹⁸

En este contexto, resulta que en el ámbito internacional, al reconocerse personalidad jurídica a los Estados sin hacer distinción de los entes gubernamentales que actúan en su representación, no existen bases que permitan sin lugar a dudas distinguir entre tratados y acuerdos interinstitucionales. Ello deriva en la inconstitucionalidad de los acuerdos interinstitucionales y la Ley que las contempla, por la razón expuesta.

¹⁷ Decreto por el que se promulga la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 14 de febrero de 1975.

¹⁸ Decreto de promulgación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 28 de abril de 1988.

Además, se origina un grave riesgo, puesto que cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública, ya sea federal, estatal o municipal, puede crear obligaciones internacionales para México, sin que sea posible alegar la inconstitucionalidad, en el ámbito internacional, del acuerdo que suscriban.

Lo idóneo sería proceder a la derogación de la Ley sobre la Celebración de Tratados. Mientras eso no suceda, las acciones de inconstitucionalidad deben convertirse, en el orden interno, en medio eficaz para invalidar esos acuerdos interinstitucionales.

Para salvaguardar la supremacía constitucional en el orden jurídico interno y evitar que cualquier autoridad administrativa pueda comprometer a México en el ámbito internacional, se necesita que las acciones de inconstitucionalidad procedan contra los acuerdos interinstitucionales y que el control de las normas jurídicas internacionales sea previo.

Un tercer conjunto de normas generales que podrían ser analizadas a través de las acciones de inconstitucionalidad lo constituyen las constituciones locales, incluyendo en ellas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La discusión debe centrarse en interpretar si dichas normas generales pueden ser entendidas como leyes y, por consecuencia, se pudiera legitimar a los miembros de los órganos legislativos que participan en su creación, además de al Procurador General de la República, para promover la acción de inconstitucionalidad frente a las mismas o, por supuesto, en contra de sus reformas.

No suscita duda alguna el hecho de que las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal deben ajustarse a la Ley Fundamental, ya que de conformidad con los artículos 41 y 122, apartado H, de la propia Constitución, dichas normas generales en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. En ese contexto, considerando el principio de supremacía constitucional, no debiera existir problema alguno para interpretar de manera amplia el concepto de ley con la finalidad de incluir en él a las constituciones locales y al Estatuto.

De conformidad con tal interpretación, no existe argumento alguno que impida al Procurador General de la República promover acción de inconstitucionalidad en contra de cualquiera de dichas normas generales.

Sin embargo, el problema consiste en que las constituciones locales no son producto únicamente de los órganos legislativos estatales, sino que en su elaboración y modificación participan, por lo general, los municipios de las propias entidades federativas.

Tal inconveniente no se presenta en el Distrito Federal, toda vez que el Estatuto de Gobierno es expedido únicamente por el Congreso de la Unión y, por consecuencia, al considerarlo como una ley, constituye uno de los supuestos en los que tanto los diputados federales y los senadores pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes del Distrito Federal.

El problema expuesto adquiere importancia debido a que con un criterio estricto, en los estados en los que la participación de los municipios es imprescindible para crear o modificar la constitución local, propiamente la acción de inconstitucionalidad no se enderezaría contra una ley expedida únicamente por el órgano legislativo estatal y, en ese contexto, los miembros de los cuerpos legislativos estatales no podrían promoverla.

En este punto resulta indispensable señalar que en la acción de inconstitucionalidad 9/97, promovida por los diputados integrantes del Congreso del estado de Chihuahua en contra del decreto 618/97 VII P.E., mediante el cual se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, publicado en el anexo al *Periódico Oficial del Estado* del 18 de octubre de 1997, la Corte expresó:

“Como lo señala la parte inconforme en el texto integral de su concepto de invalidez, el Tribunal Estatal Electoral y el Tribunal Estatal de Elecciones, son conceptos a que alude la Constitución Estatal, concretamente en sus artículos 37, 46, 202, entre otros, sin distinguir uno de otro, es el caso que, sin prejuzgar sobre cuál es el correcto o bien si uno ya no tiene vigencia en virtud de la existencia del otro, esto es un vicio atribuible, en todo caso, a la Constitución Estatal y no a la Ley Electoral estatal que la reglamenta.

Por tanto, el agravio resulta inoperante al enderezarse sobre cuestiones que tienen su origen en disposiciones de la Constitución Estatal y que, por ende, debieron hacerse valer mediante la impugnación oportuna y no con motivo de la reforma a la Ley Electoral estatal que ahora se combate”.¹⁹

¹⁹ Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 9/97, promovida por los diputados integrantes del Congreso del estado de Chihuahua en contra de la LVIII Legislatu-

Atento a lo anterior, es posible concluir que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó, desde ese momento, que resultaría viable la impugnación de las disposiciones de cualquier constitución local, siempre y cuando la acción de inconstitucionalidad correspondiente se presentara en el término apropiado, con lo cual se realiza una interpretación amplia a fin de permitir el control constitucional de tales normas generales.

El único problema que resulta de lo expuesto, es el impedimento para los municipios participantes en los procedimientos de reforma constitucional correspondientes, de impugnar a través de la acción de inconstitucionalidad, normas generales en las que su actuación es indispensable.

B. Materias no susceptibles de control

Las reformas constitucionales no pueden ser cuestionadas a través de las acciones de inconstitucionalidad. No las que resulten del proceso establecido en el artículo 135 constitucional, pero sí las que derivan de las facultades del Congreso de la Unión en materia geográfica, en términos del artículo 73 fracciones I, III y V de la Constitución.

Independientemente de la naturaleza que se le atribuya al conjunto de entes que participan en el proceso de reforma que se establece en el artículo 135 de la Constitución, lo cierto es que el resultado de su labor es una norma que participa de las mismas cualidades que cualquier precepto originario de la Carta Magna.

No existe sustento para distinguir entre preceptos constitucionales. No obstante lo seductora que la idea de encontrar artículos fundamentales e inmutables dentro de la Constitución pueda parecer, ello no es conveniente, pues ¿quién sería el encargado de identificar dichos artículos? y ¿con qué autoridad?

En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado que: “De conformidad con el artículo 133 de la Constitución de la República todos sus preceptos son de igual jerarquía y ninguno de ellos prevalece sobre los demás, por lo que no puede

ra de dicho Congreso y del gobernador del propio estado, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo VII, enero de 1998, p. 778.

aceptarse que algunas de sus normas no deban observarse por ser contrarias a lo dispuesto por otras. De ahí que ninguna de sus disposiciones pueda ser considerada inconstitucional".²⁰

Aceptando lo anterior resulta que el producto de una reforma constitucional es una norma constitucional y contra ellas no procede la acción de inconstitucionalidad. Ello no sólo porque no existe precepto en la Ley Fundamental que así lo establezca, sino sobre todo porque es ilógico. Lo es puesto que no se puede controlar la constitucionalidad de la Constitución.

Asunto distinto es el verificar que el procedimiento contemplado en el artículo 135 constitucional se respete. De no ser así el resultado no sería una norma constitucional y en ese supuesto debería resultar procedente la acción de inconstitucionalidad como medio idóneo para controlar la constitucionalidad de tales normas generales. Lo anterior sólo sería posible de incluirse tal supuesto en nuestra Carta Magna, sin que, considerando esa modificación, continuara siendo válida la objeción acerca de que se está cuestionando la constitucionalidad de un artículo constitucional, puesto que precisamente esa calidad sería la que se analizaría en este supuesto.

Una de las más graves limitaciones de las acciones de inconstitucionalidad se presenta por la imposibilidad de cuestionar, a través de esta vía, la constitucionalidad de las normas generales emitidas por el Poder Ejecutivo.

Los artículos 29, 49 y 131 de la Constitución son los que, en el ámbito federal, establecen los casos en que el Ejecutivo de la Unión posee facultades extraordinarias para legislar. El artículo 29 constitucional regula la suspensión de garantías, mientras que el artículo 131 de la Carta Magna señala ciertas facultades del ejecutivo para regular aspectos relacionados con la exportación, importación y el tránsito de productos, artículos y efectos.

Esta misma situación se presenta en el ámbito estatal, con una agravante. Es el maestro Elisur Arteaga quien la expone: "Por disponerlo expresamente así las cartas fundamentales de los estados, en algunos de ellos, sus gobernadores pueden ser facultados para que,

²⁰ Constitución, todas sus normas tienen la misma jerarquía y ninguna de ellas puede declararse inconstitucional, Octava Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo V, primera parte, tesis XXXIX/90, p. 17.

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".²¹

Además de las normas generales que los ejecutivos pueden emitir en uso de facultades extraordinarias para legislar, existen los ordenamientos que derivan de la facultad reglamentaria.

Resulta extraño que al establecer como medio de defensa constitucional a las acciones de inconstitucionalidad se omitiera establecer como materia sujeta a su control a los reglamentos. Si se toma en cuenta que los cuerpos normativos emitidos gracias a la facultad reglamentaria poseen el mismo carácter de generalidad que las leyes e igualmente están expuestos a contener contradicciones con la Ley Fundamental, no resulta congruente el que no puedan impugnarse por esta vía. En este aspecto, ambos tipos de normas, participan de la misma naturaleza y, aún más, los reglamentos no sólo deben estar acordes con la Constitución, sino con la ley que reglamentan, en cierto sentido, su control es más estricto, deben gozar de sustento constitucional y legal.

¿No resulta ilógico el que las leyes, en las que se basan los reglamentos, estén sujetas a control, y éstos aparezcan exentos? ¿De qué privilegios gozan los reglamentos para escapar a la tutela de las acciones de inconstitucionalidad? ¿Acaso se confía más en la capacidad legislativa del ejecutivo que del propio poder encargado de hacer leyes?

Respecto a la conveniencia de contar con un control de la constitucionalidad de los reglamentos, baste recordar las palabras de Kelsen, el cual se expresa en los siguientes términos:

"La Constitución austriaca vigente de 1920-1930, estableció garantías para asegurar la constitucionalidad, no sólo de las leyes, sino también de los reglamentos. (...) Había dos clases de reglamentos: reglamentos basados en las leyes, cuya función era desarrollar las leyes, permitiendo su aplicación; y reglamentos que, como las leyes, eran sancionados directamente «sobre la base de la Constitución», quiere decir, expedidos en lugar de las leyes. (...)

²¹ Vid supra, ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, p. 54.

Los reglamentos que son expedidos «directamente sobre la base de la Constitución», podrían ser inconstitucionales del mismo modo que las leyes. Los reglamentos expedidos «sobre la base de las leyes» serían ilegales si es que no se deducen de la ley. En cuanto que la Constitución prevé que los reglamentos expedidos sobre la base de las leyes tienen que guardar concordancia con éstas, la promulgación de un reglamento ilegal será una violación de la Constitución. La ilegalidad de reglamentos promulgados sobre la base de las leyes, será de una inconstitucionalidad indirecta.

En tal sistema jurídico, el control de constitucionalidad de los reglamentos es aún más importante que el que se aplica a las leyes, pues el peligro de que los órganos administrativos excedan los límites de su poder de crear normas jurídicas generales, es mucho mayor que el peligro de una ley inconstitucional”.²²

Así pues, resulta inexplicable que no se haya establecido la posibilidad de que los reglamentos sean cuestionados por medio de la acción de inconstitucionalidad. Lo cual se patentiza al tomar en cuenta que la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que derivó en la reforma constitucional que introdujo tales acciones al orden jurídico mexicano, se expresó en los siguientes términos:

“La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permee la vida nacional”.

Otras materias que no son susceptibles de control a través de la acción de inconstitucionalidad las apunta Elisur Arteaga.²³ Por un lado, las disposiciones generales que dicte el Consejo de Salubridad

²² Kelsen, Hans, “El control de la constitucionalidad de las leyes. Estudio comparado de las constituciones austriaca y norteamericana”, en *Dereito*, vol. IV, núm. 1, 1995, Santiago de Compostela, España, pp. 216 y 217.

²³ *Vid supra*, ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, pp. 53-55.

General, acorde con la facultad que le confiere la base primera de la fracción XVI del artículo 73 constitucional; el Presupuesto de Egresos de la Federación que es una norma general dictada únicamente por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, según lo establecido por la fracción cuarta del artículo 74 constitucional (aunque la Corte ha establecido que el Presupuesto del Distrito Federal no posee la característica de generalidad); la facultad de la Cámara de Senadores para declarar, cuando hayan desaparecido los poderes de un Estado, que es necesario nombrarle gobernador provisional, basada en el artículo 76, fracción quinta, de la Carta Magna (ello resulta cuestionable, en el entendido que dicha declaración del Senado para ser general, debe considerarse como constitutiva y no declarativa). Además el autor enuncia a los criterios jurisprudenciales y a la convocatoria a sesiones extraordinarias, hecha por la Comisión Permanente, de acuerdo con la fracción cuarta del artículo 78 constitucional, como otras materias que no pueden cuestionarse por la vía de las acciones de inconstitucionalidad.

La Corte, con motivo de la impugnación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, ha ratificado en la práctica la imposibilidad de cuestionar la constitucionalidad de este tipo de ordenamientos a través de las acciones de inconstitucionalidad, lo cual se muestra en la jurisprudencia siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL. Por “Ley del Presupuesto” se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por “Presupuesto de Egresos” se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El “Decreto del Presupuesto de Egresos” constituye un acto de aplicación de la “Ley del Presupuesto”, en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre “Ley del Presupuesto” y “Presupuesto de Egresos” está expresamente contemplada tan-

to en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente".²⁴

No obstante lo anterior, se debe considerar que en la acción de inconstitucionalidad que motivó la anterior jurisprudencia, existió un voto de minoría por parte de tres ministros, en el que se estimó al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal como una norma general.²⁵ En este contexto, aunque no se esté de acuerdo con negar el carácter de norma general al Presupuesto de Egresos, se debe distinguir que esa es la razón para no aceptar la acción de inconstitucionalidad tratándose del correspondiente al Distrito Federal, pero que no sucede así en el caso del correspondiente a la federación, toda vez que en este supuesto, aun concediendo que es una norma general, no se actualiza el supuesto contemplado en el inciso a) de la fracción II del artículo 105 constitucional, a saber, no se trata de una ley federal

²⁴ Acción de inconstitucionalidad. Es improcedente para reclamar el decreto del presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998, por no tener el carácter de norma general, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, abril de 1999, tesis P./J. 24/99, p. 251.

²⁵ El texto íntegro del voto de minoría, así como la sentencia, puede consultarse en el libro intitulado *Improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal*, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Debates Pleno, núm. 20, México, 1999.

expedida por el Congreso de la Unión, sino que se está frente a una norma que únicamente aprueba la Cámara de Diputados.

3. Titulares de la acción de inconstitucionalidad

El artículo 105 constitucional, fracción segunda, establece los entes legitimados para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad, a saber, el equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; el equivalente al 33% de los integrantes del Senado; el equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales; el equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Procurador General de la República, y los partidos políticos, ya sea con registro ante el Instituto Federal Electoral, o con registro estatal.

Además, la legitimación de estos entes se debe relacionar con las normas contra las que pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad, de esa manera se percibe que la legitimación activa en este medio de defensa constitucional se rige por un sistema restringido, es decir, no cualquiera puede pedir que la Suprema Corte de Justicia examine si una norma general contraviene a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, Brage Camazano señala que los distintos legitimados pueden reducirse a tres grupos: el Procurador General, los partidos políticos y las agrupaciones de miembros de los distintos órganos legislativos.²⁶

A. Fracciones de cuerpos legislativos

En este aspecto es necesario señalar un error de técnica legislativa que se contiene en el artículo 105 constitucional en su fracción segunda. En los incisos donde se manejan los porcentajes de miembros de los distintos órganos legislativos, se utiliza la expresión "el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes..." del distinto cuerpo legislativo, esa expresión en estricto sentido se refiere a un número fijo de los miembros del cuerpo legislativo, en el caso de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 33% de los 500

²⁶ Vid supra, BRAGE CAMAZANO, *op. cit.*, p. 110.

diputados equivaldría a 165 de ellos, no más ni menos, en la Cámara de Senadores el 33% de 128 equivale a 42.24 senadores, lo cual por obvias razones es imposible, en este caso la acción tendría que ser ejercitada por 43 senadores, no por 42, aunque en ambos casos ese número ya no representa el equivalente al treinta y tres por ciento.

Lo anterior es corregido por la ley que reglamenta las acciones de inconstitucionalidad, ella prevé en su artículo 62, párrafo primero, que la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por "cuando menos" el 33% de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos, de esa manera se establece un número mínimo que permite variación. Sin embargo, esa regulación por parte de la Ley Reglamentaria, a pesar de solucionar el problema, puede ser cuestionada por no seguir al pie de la letra una base esencial que la Constitución marca para las acciones de inconstitucionalidad, lo cual puede ser justificado por la finalidad de toda ley reglamentaria, a saber, hacer viable la operación de la institución que reglamenta.

El más grave de los problemas en cuanto al porcentaje requerido para que el órgano legislativo promueva la acción de inconstitucionalidad es que resulta que el número de miembros exigidos podría llegar a ser mayor que el necesario para aprobar la norma general. Veamos, acorde con el artículo 63 constitucional las cámaras del Congreso de la Unión no pueden abrir sesiones ni ejercer su cargo sin que concurren, en cada una de ellas, más de la mitad del número total de sus miembros, de donde resulta que se necesitan 251 diputados (de un total de 500) y 65 senadores (de los 128) como mínimo para que funcionen; ahora bien, siguiendo el artículo 72 constitucional, en sus apartados A, D y E, resulta que, en ciertos supuestos, se requiere de la mayoría absoluta de los miembros presentes en cada una de las cámaras, para que un proyecto de ley sea aprobado, éste en caso de no ser vetado por el ejecutivo se publicaría inmediatamente. De ello resulta que con el voto de sólo 126 diputados y 33 senadores, en una sesión poco concurrida, en una sesión que apenas cumpla con el quórum de asistencia, se aprobaría una ley, pero si esa ley fuera cuestionada de inconstitucional, serían necesarios por lo menos 165 diputados o 43 senadores para ejercer la acción de inconstitucionalidad. Así pues, a dichos legisladores les sería más fácil intentar derogar la susodicha ley que pedir que se declare su inconstitucionalidad.

Lo anterior expone la problemática de pedir tan alto porcentaje de miembros en los órganos legislativos, a fin de que éstos puedan intentar la acción de inconstitucionalidad. ¿Cuál es la utilidad de un número tan elevado? ¿Acaso se pretendió crear este instrumento de defensa constitucional únicamente para aparentar respetar un Estado de derecho, pero en el fondo, con el candado del porcentaje tan elevado, privarlo de eficacia?

Una probable explicación es que se quiera que en la promoción de cualquier acción de inconstitucionalidad sea necesario un razonamiento serio por parte de los miembros del cuerpo legislativo que aprobaron la ley cuestionada, sustentada por una parte respetable del órgano que la emitió y, con ello, buscar salvar la legitimidad de la impugnación, considerando que una ley es la expresión del poder encargado de representar al soberano, es decir, el pueblo, según cuentan los artículos 39 y 41 constitucionales. En pocas palabras, un número tan elevado pretende justificar la acción de inconstitucionalidad y dotarla de sustento democrático.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reforma constitucional que introdujo la figura de las acciones de inconstitucionalidad se estableció, respecto de este punto, lo siguiente: "Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas".

Si se entiende a la acción de inconstitucionalidad como instrumento que tutela los intereses de las minorías parlamentarias ante el peso de la mayoría, no resulta congruente el exigir un porcentaje tan elevado, menos en un país como México donde el pluralismo político está en sus inicios.

Si la razón de ser de la acción de inconstitucionalidad es contrastar a una norma general con la Constitución, en aras de salvaguardar la supremacía constitucional, el camino seguido por el legislador

mexicano no es el correcto, porque ese porcentaje del 33% resulta un grave obstáculo para intentar la acción de inconstitucionalidad; además, aceptando que no se dota de constitucionalidad a una ley por el hecho de ser aprobada por la mayoría del cuerpo legislativo, lo idóneo sería reducir el número de miembros en los órganos legislativos a tal grado que se respete el pluralismo reflejado en la sociedad.

El porcentaje requerido podría fijarse tomando en cuenta la representación de las diversas fuerzas políticas que existan en los órganos legislativos. Aunque esa opción, mal entendida, resaltaría peligrosamente un carácter político en las acciones de inconstitucionalidad.

Este medio de control constitucional no es primordialmente un derecho de minorías parlamentarias, sino una forma de defender la supremacía constitucional. No causa ningún perjuicio, al contrario, que se intente depurar al orden jurídico de normas inconstitucionales, por ello el reducir el porcentaje a un 10% de los miembros de los cuerpos legislativos, constituye una mejor vía para intentar acceder al Estado de derecho. Esa apertura, sin dejar de tomar en cuenta el principio democrático, ni perder representatividad, permitiría que la acción de inconstitucionalidad deviniera en instrumento eficaz de defensa del orden constitucional.

Existen posiciones encontradas en doctrina respecto de este último aspecto. En opinión de Alberto Arriaga Becerra la idea subyacente en la legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad, por parte de las minorías de los órganos legislativos señalados en el artículo 105 constitucional, "se traduce en una tutela, al menos aparente, de una mayoría más que calificada en cada órgano para aprobar leyes, permitiendo a las minorías que alcancen un tercio del cuerpo colegiado, la posibilidad de someter sus argumentos, que no hubieren sido escuchados en su seno, a otro poder del Estado".²⁷

Recordando que en México opera un sistema restringido en la legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad, que se estrecha, aún más, al relacionarlo con las normas que pueden ser cuestionadas, se puede prever que estas limitaciones susciten ciertos cuestionamientos.

²⁷ ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, "La acción de inconstitucionalidad", en *LEX*, 3a. Época, año I, núm. 4, octubre, 1995, Torreón, Coahuila, México, p. 63.

Expone Miguel Carbonell Sánchez que si el argumento para restringir la legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad por parte de las minorías de los órganos legislativos, a tan sólo las normas aprobadas por dichos cuerpos, fuera el que son las únicas cuya constitucionalidad deben procurar, sería, al menos, inconsistente. Resulta así porque "no se tomó en cuenta que, por ejemplo, los tratados internacionales definitivamente atañen a las entidades federativas o que existen leyes del Congreso de la Unión que regulan las llamadas materias concurrentes con los estados de la federación (...) sin que las entidades federativas puedan promover contra ellas las correspondientes acciones de inconstitucionalidad".²⁸

Tal argumento resulta igualmente aplicable para el caso, ya expuesto, de los municipios que participan en los procedimientos de reforma de las constituciones de las entidades federativas de las que forman parte.

B. *El Procurador General de la República*

Resulta necesario cuestionarse la razón por la cual se legitima al Procurador General de la República para participar en las acciones de inconstitucionalidad. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que derivó en la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 únicamente se señaló: "En el ámbito de la procuración de justicia, la Procuraduría General de la República debe consolidarse como protectora de los intereses de la federación y fortalecer su carácter de representante de la sociedad y su capacidad para perseguir los delitos". Asimismo, se expresó: "Debido a que la Constitución le otorga al Procurador General de la República el carácter de representante de los intereses de la nación en las materias del juicio de amparo y las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, se hace necesario someter el nombramiento que haga el Ejecutivo Federal a la ratificación del Senado de la República".

De lo anterior resulta que el Procurador debe su participación en el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad porque se sobrentendió que él es responsable de la representación de los intere-

²⁸ CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, "Breves reflexiones sobre la acción de inconstitucionalidad", en *Indicador Jurídico*, vol. 1, núm. 3, mayo, 1997, México.

ses nacionales, en una doble vertiente, pues responde tanto por los intereses de la federación, como los de la sociedad en general.

No obstante, persisten ciertas dudas respecto de la vinculación que guarda el Procurador con el Ejecutivo Federal, debido a que el artículo 89 constitucional en su fracción décima establece como facultad del Presidente de la República el designar, con ratificación del Senado, al Procurador, lo cual se confirma en el artículo 102 constitucional apartado A, primer párrafo, en donde se añade que el Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo. Si es el Presidente quien nombra y además remueve al Procurador, podría pensarse que éste no guarda una independencia frente a aquél. Lo anterior, en relación con las acciones de inconstitucionalidad, lleva a preguntarse de la viabilidad, eficacia y lo real de que el Procurador lleve a una norma promovida por el Presidente o a un tratado realizado por él junto con el Senado, ante la Corte para pedir que se declare su inconstitucionalidad.

En opinión del ministro Juventino V. Castro,²⁹ el Procurador General de la República necesita de la voluntad del Presidente para impugnar leyes federales y, en cuanto a la posibilidad de cuestionar tratados internacionales, ésta le parece desconcertante por el hecho de que a través de esa vía el Procurador cuestionaría la labor conjunta de los dos órganos que intervienen en su nombramiento; así las cosas, sólo por lo que hace a las leyes locales, ya sea de las entidades federativas o del Distrito Federal, podría aparecer una razón que justifique esa legitimación. Para el autor, el papel que desempeña el Procurador dentro del ordenamiento constitucional se reduce a dos opciones: “*Si representa* al Presidente de la República, pretende *discretamente* oponerse a leyes locales que no le parecen adecuadas. *Si no lo representa*, es en verdad el *órgano de la constitucionalidad*, que vigila que no se incumpla *el espíritu constitucional*”.³⁰ Si la primera opción es cierta, el Presidente se vuelve pluripotencial y, de ser correcta la segunda afirmación, el Procurador se levanta como un nuevo poder en México, con la limitación de su intervención, según el autor, en cuanto a leyes electorales.

²⁹ Vid supra, CASTRO, *op. cit.*, pp. 126-133.

³⁰ *Ibidem*, p. 131.

La explicación proporcionada por Brage Camazano,³¹ para salvaguardar la independencia del Procurador General de la República resulta sumamente interesante. Considerando la intención que el Ejecutivo muestra en la exposición de motivos de su iniciativa de reforma constitucional de 1994, que toca el artículo 102 de la Carta Magna referente al Procurador, el autor concluye que la única forma de salvar la independencia de ese funcionario ante el Presidente se obtiene porque la remoción libre que establece el citado artículo, a favor del Ejecutivo, la entendió éste como discrecional y no como arbitraria. Ello porque en esa exposición de motivos expresó que la permanencia de la remoción libre se debía a que al Presidente, como responsable último de la administración pública, se le debe facultar para remover al Procurador si la institución de la Procuraduría se maneja con negligencia o indolencia en sus atribuciones. De lo anterior, el autor concluye que a pesar de ser discrecional para el Presidente el remover al Procurador, esto sólo lo puede hacer si se presenta esa negligencia o indolencia, conceptos jurídicos indeterminados susceptibles de someterse al control judicial. Finalmente, el considerar que el Procurador ha dejado de ser el consejero jurídico del gobierno, le sirve como argumento adicional para sustentar su posible independencia frente al Ejecutivo.

C. Los partidos políticos

La legitimación que se otorga a los partidos políticos, a partir de 1996, para cuestionar la constitucionalidad de las leyes electorales da lugar a diversas interpretaciones. Antes que nada se debe recordar que los partidos políticos nacionales conservan para sí la facultad de impugnar tanto leyes electorales federales como locales, mientras que los partidos políticos estatales sólo pueden promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro, según lo expresado por el artículo 105, fracción segunda, inciso f), de la Constitución, adicionado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 22 de agosto de 1996.

³¹ Vid supra, BRAGE CAMAZANO, *op. cit.*, pp. 119-130.

Los partidos políticos podrán ejercitar la acción de inconstitucionalidad por conducto de sus dirigencias, ya sean nacionales, si están registrados ante el Instituto Federal Electoral, o estatales, si el partido cuenta con un registro estatal.

Antes de la reforma de 1996 la materia electoral quedaba vedada como objeto de las acciones de inconstitucionalidad, ahora es posible para los titulares de la acción el cuestionar las normas electorales. Sin embargo, existe controversia en cuanto a si únicamente los partidos políticos pueden impugnar las leyes electorales, como aún sostiene en su libro *El artículo 105 constitucional*, el ministro Juventino V. Castro, o si se abre esa posibilidad para todos los entes que señala el artículo 105 constitucional, según sostiene Brage Camazano.

La interpretación correcta es la que abre la posibilidad para que cualquiera de los titulares mencionados en el artículo 105 de la Constitución pueda acudir ante la Corte para que resuelva si es o no constitucional la norma electoral impugnada. Lo anterior, tomando en cuenta que una restricción en el objeto materia de las acciones de inconstitucionalidad, sólo podría señalarse expresamente en la norma constitucional, lo cual no se hace. Si a ello se suma que la restricción con que nacen las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral es suprimida por la reforma de 1996 y considerando que el principio rector de todo este medio de defensa es la preservación de la supremacía constitucional, necesariamente se debe concluir que el intérprete no puede limitar a sólo los partidos políticos el ejercicio de la acción en contra de normas electorales.

Ello se ve corroborado por el artículo 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria, en el que se señala que se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de la entidad, poder u órgano que promueva la controversia, acorde con lo señalado por el artículo 10 del mismo ordenamiento, a los partidos políticos por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según sea el caso.

Este precepto deja en claro que los partidos políticos no son los únicos legitimados para cuestionar la constitucionalidad de las normas electorales, sin embargo, la remisión al artículo 10 es poco afortunada, pues este artículo establece las partes en las controversias constitucionales y su redacción es acorde con esa circunstancia, pues

en estos procedimientos la alusión a entidad, poder u órgano es correcta, pero ella no se aplica en lo referente a las acciones de inconstitucionalidad, donde las partes en estricto sentido no son órganos, sino una fracción de los integrantes de los cuerpos legislativos, además del Procurador y los partidos políticos, ninguno de los cuales puede ser calificado como un poder y mucho menos como entidades integrantes de la federación.

La anterior interpretación es confirmada por la Corte en la siguiente jurisprudencia:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON LOS ÚNICOS QUE PUEDEN COMBATIR EN ESTA VÍA LEYES ELECTORALES. Con motivo de la reforma al artículo 105, fracción II, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se suprimió la prohibición expresa que se contenía en el primer párrafo de la citada fracción, que impedía ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, con lo que se estableció un régimen genérico en virtud del cual las partes legitimadas a que se refiere la fracción II en todos sus incisos, pueden acudir a dicha vía para impugnar leyes electorales, sin más limitantes que las que los propios incisos establecen. Con esta reforma se adicionó el inciso f) y los dos párrafos siguientes a este inciso, del citado precepto constitucional, que autorizan a los partidos políticos a impugnar leyes electorales en esta vía y se establece que la única vía para plantear la contradicción entre este tipo de leyes y la Constitución, es la acción de inconstitucionalidad. La introducción de este inciso no significa que únicamente los partidos sean los que pueden impugnar leyes electorales, pues de ser así, el Poder reformador expresamente lo hubiera señalado; y, el que enseguida del inciso se haya adicionado un párrafo en el que se establece que la única vía para impugnar leyes electorales por inconstitucionales lo sea la acción, tampoco implica que se refiera únicamente a los partidos políticos, pues tal disposición debe entenderse como parte del sistema general y no vinculado estrictamente al citado inciso, ya que, de otra manera, en el referido párrafo se habría señalado expresamente que la única vía para impugnar leyes electorales que sean contrarias a la Constitución sería la prevista en el referido inciso f). Así, armónicamente interpretada la disposición constitucional y acorde con el espíritu de su reforma, se concluye que se amplía la legitimación de la acción de inconstitucionalidad frente a una clase específica de leyes: las electorales; respecto de las cuales el círculo de legitimación se extiende, bajo ciertas condiciones formales y territoria-

les, a los partidos políticos, lo que se explica por el especial interés que éstos tienen en cuanto tales respecto de este tipo de leyes, pero ello no justificaría la exclusión de los legitimados por el régimen común para impugnar las leyes y, por lo mismo, la legitimación específica de los partidos es concurrente con la de los demás legitimados, quienes también pueden participar de manera relevante en esta tarea de control constitucional".³²

D. Otros entes que deberían estar legitimados

Existen propuestas para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda promover acciones de inconstitucionalidad.

Miguel Carbonell señala como posible evolución en cuanto a la legitimación en las acciones de inconstitucionalidad, el que se faculte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para participar en este medio de defensa constitucional como accionante. De tal manera que se sume otro ente eminentemente jurídico, como el Procurador General de la República, al círculo de legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad, que en su mayoría tienen un carácter político.³³

Otro ente que se estima puede llegar a estar legitimado para ejercer acciones de inconstitucionalidad es el Instituto Federal Electoral.

Santiago Nieto Castillo³⁴ propone que se faculte al Instituto Federal Electoral para promover acciones de inconstitucionalidad, además de ser sujeto en controversias constitucionales y tener la facultad de iniciativa de leyes en materia electoral. Con ello pretende eliminar un elemento partidocrático en el sistema jurídico mexicano. Para el autor la partidocracia consiste en la preponderancia que adquieren los partidos políticos, debido a ciertas fallas en el orden jurídico constitucional, traducida en el goce de ciertas facultades por encima de los poderes establecidos o de los órganos constitucionales autónomos. En este caso: un partido político se encuentra legitimado para

³² *Acción de inconstitucionalidad. Los partidos políticos no son los únicos que pueden combatir en esta vía leyes electorales*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, abril de 1999, tesis P.J. 27/99, p. 253.

³³ *Vid supra*, CARBONELL SÁNCHEZ, *op. cit.*, pp. 133 y 134.

³⁴ NIETO CASTILLO, Santiago, "La acción de inconstitucionalidad en materia electoral como elemento partidocrático", en *Ciudad Ciudadano*, año 1, núm. 4, agosto-octubre, 1997, México.

promover acciones de inconstitucionalidad, mientras que un órgano autónomo como el Instituto Federal Electoral, no lo está.

De aceptarse dichas propuestas, para ser congruente con la forma en que se encuentra regulada la acción de inconstitucionalidad, debería atribuírsele tanto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como al Instituto Federal Electoral, la facultad para promover tales acciones, siempre y cuando se mantuviera circunscrita a normas generales de las materias que abarcan sus respectivas competencias. En la misma línea de razonamiento, no existiría inconveniente en legitimar de igual manera a los institutos electorales estatales, así como a las comisiones de los derechos humanos de las distintas entidades federativas, para que impugnaran leyes expedidas por los cuerpos legislativos de sus estados en las materias correspondientes.

El reverso de tal legitimación sería, en todo caso, que en el evento de que cualquiera de estos órganos constitucionalmente autónomos llegara a tener facultades para expedir normas generales, se facultara a los miembros de los órganos legislativos correspondientes a su esfera de competencia, ya sea federal o estatal, así como al Procurador General de la República, a fin de que, a su vez, contaran con la posibilidad de impugnar dichas normas a través de la acción de inconstitucionalidad.

II. EL PROCEDIMIENTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. Bases generales que rigen al procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad

En primer lugar, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,³⁵ que hace

³⁵ Cuando se transcriba un artículo de dicho ordenamiento, se utilizará el texto de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 11 de mayo de 1995, tomo D, núm. 7, primera sección, pp. 3-12, modificada por el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

aplicable supletoriamente, en materia de acciones de inconstitucionalidad, las disposiciones que rigen a las controversias constitucionales.

De la lectura del referido artículo resulta claro que las normas que se contienen en el Título II de la Ley Reglamentaria son aplicables a las acciones de inconstitucionalidad únicamente en todo aquello que no esté previsto en el Título III de dicho ordenamiento jurídico, que es el que específicamente regula el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad. Ello implica que la supletoriedad de dichos preceptos queda sujeta a que no se prevea textualmente lo que se quiera suplir, pero además, que no resulte contrario o extraño a la regulación de las acciones de inconstitucionalidad. Es más, al realizarse dicha labor se debe interpretar la regulación de las controversias no en sus términos textuales, sino en el contexto de las normas que rigen a las acciones de inconstitucionalidad.

La supletoriedad que dispone el artículo 59 de la Ley Reglamentaria tiene como su consecuencia más importante el que los criterios jurisprudenciales relacionados con las controversias constitucionales, que resulten conducentes dentro de los términos enunciados en el párrafo anterior, sean aplicables a las acciones de inconstitucionalidad.

En segundo lugar, debe destacarse que en el procedimiento de la acción de inconstitucionalidad la figura del ministro instructor es fundamental. Su labor inicia con el estudio de la procedencia de la demanda, si en dicho momento no encontrare motivo alguno para desecharla, una vez analizadas minuciosamente las causales de improcedencia correspondientes, deberá admitirla. Hecho lo anterior, será quien se encargue de conducir el proceso hasta su resolución. Lo anterior se plasma en los artículos 24 y 25 de la Ley Reglamentaria.

Sobre el particular, han surgido dudas acerca de si es el auto del Presidente de la Corte el que inicia el procedimiento admitiendo la demanda, o bien, ello se encuentra a cargo del ministro instructor. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el auto del Presidente de la Corte no califica la proce-

dencia de la demanda ni resuelve sobre su admisión a trámite, sino que es el proveído del ministro instructor el que lo hace; el anterior razonamiento lo deriva del estudio armónico de los artículos 24 y 25 de la Ley Reglamentaria, de los cuales concluye que el Presidente de la Corte únicamente recibe la demanda, ordena formar y registrar el expediente relativo y designa al ministro instructor. Será éste quien califique la procedencia de la demanda a efecto de admitirla a trámite y sustanciar el procedimiento respectivo, o bien, en caso de existir algún motivo manifiesto e indudable de improcedencia, decretar su desechamiento de plano.³⁶

En este punto cabe destacar que por Acuerdo número 3/2000 del Pleno de la Corte, relativo a la suplencia en caso de ausencia de algún ministro instructor para la sustanciación de los procedimientos de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, con el fin de evitar dilaciones en los procedimientos respectivos debido a eventuales faltas de los ministros por razón de licencia, vacaciones, comisión, permiso u otra razón análoga, se estableció que en los asuntos en que se haya designado ministro instructor y éste no se encuentre por las razones indicadas, por acuerdo del Presidente de la Corte podrá turnarse el asunto a otro ministro para que continúe con la instrucción del procedimiento hasta en tanto se reincorpore a sus labores el ministro designado en primer término. Asimismo, se indica que en los periodos de receso de la Corte tal sustitución se hará por cualquiera de los ministros que integren la Comisión respectiva.³⁷

De esto último resulta que una vez que el Presidente de la Corte designa a un nuevo ministro para continuar con el procedimiento respectivo, llegado el tiempo de receso de la Corte y en caso de que tal ministro no forme parte de la referida Comisión, uno de sus miembros lo sustituirá a su vez únicamente durante tal periodo.

³⁶ *Controversias constitucionales. El auto de presidencia que ordena formar, registrar y turnar al ministro instructor el asunto, no califica la procedencia de la demanda*, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VII, febrero de 1998, tesis 1a. I/98, pp. 335 y 336.

³⁷ Acuerdo número 3/2000 del diecisiete de febrero de dos mil, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la suplencia en caso de ausencia de algún ministro instructor para la sustanciación de los procedimientos de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 25 de febrero de 2000, tomo DLVII, núm. 19, primera sección, p. 98.

canos; de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de noviembre de 1996, tomo DXVIII, núm. 15, segunda sección.

Al ser el ministro instructor el responsable de admitir o desechar la demanda, es de especial importancia dejar en claro lo que se entiende por motivo manifiesto e indudable de improcedencia. Sobre el tema, la Corte ha señalado: "la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido".³⁸

De la misma forma, al ser la Corte la encargada de la defensa de la Constitución, sería incongruente que el inicio de tal labor quedara supeditado a la decisión de una sola persona. El ideal es hacer corresponsables a todos los miembros de la Corte en un análisis de fondo sobre la posible inconstitucionalidad de una norma jurídica, lo cual ocurre al llegar el momento de discutir el proyecto de sentencia; por tal razón, se busca evitar que en caso de incertidumbre se impida dicho estudio.

En este contexto, conviene recordar el siguiente criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. CORRESPONDE ANALIZARLAS AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE CUANDO NO SEAN MANIFIESTAS E INDUDABLES. Al ministro instructor, de acuerdo con lo que preceptúan los artículos 24, 25 y 36 de la ley reglamentaria, le corresponde examinar, ante todo, el escrito respectivo de la demanda a fin de cerciorarse acerca de la eventual existencia de motivos manifiestos e indudables de improcedencia que generarían el rehusamiento categórico de la demanda; le compete también llevar a cabo el trámite de la instrucción del juicio hasta ponerlo en estado de resolución; le concierne, asimismo, elaborar el proyecto de resolución que deberá someter a la consideración del

³⁸ *Acción de inconstitucionalidad. Su improcedencia debe ser manifiesta e indudable*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo II, octubre de 1995, tesis P. LXXII/95, p. 72.

Tribunal en Pleno. Sin embargo, por ser las controversias constitucionales juicios con características y peculiaridades propias, si frente al motivo de improcedencia hubiere alguna duda para el ministro instructor, entonces no podría decretarse el desechamiento de la demanda y, en consecuencia, las causas de improcedencia que se invocaran por los demandados sólo podrían ser analizadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia al pronunciar la sentencia definitiva. La característica de los motivos manifiestos e indudables de improcedencia de la demanda sobre controversia constitucional, estriba en que su naturaleza ostensible y contundente autoriza al desechamiento de plano de la demanda; en cambio, las causas diversas de improcedencia que las partes interesadas puedan invocar durante la secuela del procedimiento, o que de oficio se adviertan, sólo significa que se decretan después de haberse abierto el juicio y con apoyo en las pruebas allegadas por las partes durante la etapa respectiva".³⁹

A pesar de que las normas generales traen aparejada una presunción de legalidad, una vez puesta en duda su constitucionalidad, se debe estar en favor de descubrir sus posibles contradicciones con la Constitución. Lo anterior se reconoce en el hecho de que es posible impugnar la decisión del ministro instructor que decreta la improcedencia o sobreseimiento del juicio correspondiente a través del recurso de reclamación, siendo éste, el único caso en que se admite tal recurso contra los autos de dicho ministro. Con ello se busca la corresponsabilidad aludida, puesto que será el Tribunal en Pleno el encargado de fallar el recurso y entonces se llevará a cabo el pretendido estudio.

Son otros preceptos de la Ley los que refieren las demás funciones del ministro instructor. Dichas funciones son las siguientes: durante el procedimiento, es él quien previene sobre posibles aclaraciones de la demanda oscura o irregular; igualmente, da vista de la demanda a los órganos encargados del proceso legislativo que derivó en la norma impugnada, con la finalidad de que rindan sus informes justificando su actuación, o bien, pretendan demostrar la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad; también será quien dé vista al

³⁹ *Controversias constitucionales. Causas de improcedencia del juicio. Corresponde analizarlas al Pleno de la Suprema Corte cuando no sean manifiestas e indudables*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo III, junio de 1996, tesis P./J. 32/96, p. 386.

Procurador General de la República para que formule su pedimento, cuando sea conducente; pondrá los autos a disposición de las partes para que presenten sus alegatos; posee las más amplias facultades para allegarse de los elementos que juzgue convenientes para la mejor solución del asunto y, finalmente, es el responsable de elaborar el proyecto de sentencia que decida sobre la inconstitucionalidad planteada.

En tercer lugar, las acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de normas generales de carácter electoral reciben un trato diferenciado que se refleja en el procedimiento. Además de que en esta materia todos los días se consideran hábiles para el cómputo de los plazos correspondientes, según lo establece el segundo párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria, tales plazos son menores buscando la celeridad en las decisiones sobre estos asuntos; no obstante lo cual, resulta discutible que se asimile la rapidez de la resolución, con su importancia.

Respecto de este punto, en la exposición de motivos de la iniciativa que originó la reforma a la Ley Reglamentaria del 22 de noviembre de 1996 se manifestó lo siguiente:

“La introducción del control de constitucionalidad de leyes electorales resulta de relevancia singular en la consolidación de las bases mismas del sistema de justicia electoral mexicano. Sin embargo, el nuevo mecanismo requiere de una reglamentación precisa que optimice su eficiencia y oportunidad, dadas las particulares características temporales a que está sujeto el ámbito del derecho electoral.

De esta manera, se introduce la previsión, que responde a una tradición en este medio, para que en el cómputo de plazos correspondiente a la materia electoral, todos los días se consideren hábiles. Se promueve así suprimir dilaciones procesales que no corresponderían al trámite expedito que requieren los principios de certeza y definitividad a que está sujeto el desarrollo del proceso electoral.

En el mismo sentido, se prevén términos específicos para el desahogo de las diversas etapas procesales de la acción, todos ellos más breves que los establecidos para el procedimiento ordinario. También se establecen plazos específicos para el desahogo del recurso de reclamación”.

Independientemente de ello, lo que aquí interesa es acotar lo que la Corte entiende actualmente por materia electoral, ya que las acciones de inconstitucionalidad que se presenten contra normas pertain-

necientes a este ámbito se llevarán con un procedimiento especial, con las consecuencias que ello implica.

Una vez consideradas las reformas acontecidas en 1996, la Corte ha interpretado en su jurisprudencia: “las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto, esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la Ley Reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras”.⁴⁰

2. Demanda

Se debe conocer si existe la posibilidad de que alguien pueda representar a los legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad al presentar la demanda y/o a lo largo del juicio, o bien, si las actuaciones en el procedimiento son personales. Por ello resulta importante el estudio de los artículos 62, 63 y 11 de la Ley Reglamentaria, desprendiéndose del contenido de los artículos mencionados, que la representación en las acciones de inconstitucionalidad varía según el acto de que se trate y el ente legitimado para promoverla.

⁴⁰ *Acción de inconstitucionalidad. Materia electoral para los efectos del procedimiento relativo*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, abril de 1999, tesis P/J. 25/99, p. 255.

Al respecto, conviene dejar claro que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al considerar que los partidos políticos pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda; que el Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las acciones de inconstitucionalidad; así como también que en el caso de los órganos legislativos, se dispone que deberán suscribir la demanda, cuando menos, el treinta y tres por ciento de sus integrantes, ha concluido 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.⁴¹

En el caso de los órganos legislativos la demanda debe estar firmada por el número de miembros requerido y, una vez hecho esto, comprobarse el nombramiento o nombrarse los representantes comunes. Serán éstos quienes actúen en nombre del cuerpo legislativo en cuestión a lo largo del procedimiento y podrán auxiliarse de los delegados necesarios.

El caso del Procurador General de la República no se contempla en los artículos referidos y su participación suscita ciertas variantes. Acorde con el mandato del artículo 102 constitucional debe intervenir personalmente en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Lo cuestionable es si dicha participación personal debe presentarse a lo largo de todo el juicio y en cada acto en que intervenga, o bien, puede aplicársele a su actuación el artículo 11 de la Ley Reglamentaria, permitiéndole que para ciertos actos pueda comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarlo, así como nombrar delegados. Al respecto la Corte ha emitido las siguientes jurisprudencias:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DELEGADO QUE DESIGNE EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA PUEDE FORMULAR PROMOCIONES, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DE EJERCER FACULTADES PROCESALES QUE, POR SER MERAMENTE AUXILIARES, NO REQUIERAN LA INTERVENCIÓN PERSONAL DE

⁴¹ *Acción de inconstitucionalidad. Los partidos políticos sólo pueden ejercerla por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XII, agosto de 2000, tesis P./J. 67/2000, p. 484.

ÉSTE. Debe estimarse que los actos vinculados y sujetos a la intervención personal del procurador general de la República, en las controversias constitucionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 102, apartado A, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son aquellos que tienen que ver con la facultad de manifestar y demostrar la preservación y respeto de la supremacía constitucional, lo cual puede suceder cuando pide la declaración de validez o invalidez de los actos impugnados, cuando solicita la adopción de medidas decisorias tendientes al desechamiento de la demanda, o cuando promueve la declaración de sobreseimiento, entre otros supuestos. Por tanto, quedan fuera de la gestión directa y personal del procurador los actos procesales que carezcan de las características enunciadas, pues sería ilógico y contrario al buen sentido obligar a esta parte a intervenir, necesariamente, en forma personal, aun en el acto más irrelevante”.⁴²

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA PUEDE VÁLIDAMENTE SOLICITAR COPIAS POR CONDUCTO DE SU DELEGADO. El propósito fundamental del reconocimiento del procurador general de la República, como parte ordinaria en una controversia constitucional, radica en la vigilancia permanente orientada hacia el respeto de la supremacía constitucional, actividad que dicho funcionario debe ejercer en forma personal, de acuerdo con el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta delimitación permite establecer que la solicitud de copias de constancias que obran en el expediente de la controversia, constituye sólo un medio de auxilio necesario para imponerse de los autos, susceptible de ser realizado por el delegado del procurador, con apoyo en los artículos 4o., último párrafo y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Ley Fundamental, pues la intervención, en este caso, de un delegado, no incide en la atribución exclusiva conferida a la parte indicada; en cambio, proporciona mayor campo de acción para que esta parte asuma cabalmente su función de vigilante de la constitucionalidad de los actos materia de las controversias constitucionales”.⁴³

⁴² *Controversia constitucional. El delegado que designe el Procurador General de la República puede formular promociones, siempre y cuando se trate de ejercer facultades procesales que, por ser meramente auxiliares, no requieran la intervención personal de éste*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VIII, agosto de 1998, tesis P./J. 47/98, p. 581.

⁴³ *Controversia constitucional. El Procurador General de la República puede válidamente solicitar copias por conducto de su delegado*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VIII, agosto de 1998, tesis P./J. 46/98, p. 600.

De los criterios anteriores se desprende no sólo la caracterización de la función del Procurador General de la República como defensor de la supremacía constitucional, sino también que su participación se da a través de dos vías. Debe intervenir personalmente en los actos relevantes, tales como, firmar la demanda de acción de inconstitucionalidad que él presenta; formular el escrito donde expone la invalidez o validez de la norma impugnada, o bien, solicite la improcedencia o sobreseimiento de la acción en los casos en que no promovió él la demanda; participar, de la forma en que se detalla más adelante, acorde con lo establecido en el artículo 28 de la Ley Reglamentaria, así como promover el recurso de reclamación cuando sea procedente. La otra forma de participación se da con relación a actos secundarios y puede realizarla por medio de delegados.

Antes de analizar ciertos aspectos en el caso de los partidos políticos, es necesario tener presente algunos criterios de la Corte que detallan la presunción legal a que se refiere el artículo 11 de la Ley Reglamentaria.

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESUNCIÓN LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACIÓN Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA EJERCER ESA ACCIÓN. El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado estrechamente con el artículo 10 del propio ordenamiento que señala como actor en las controversias constitucionales a la entidad, poder u órgano que la promueva, establece la presunción de que quien comparezca a juicio en su representación goza de tal representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Sin embargo, debe considerarse que tal presunción no opera cuando de la demanda derive que quienes pretenden actuar con tal carácter carecen de legitimación para ejercitar la acción de controversia constitucional al expresarse que el carácter referido lo derivan de actuaciones realizadas al margen de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, pues en esa hipótesis debe desecharse la demanda pues al carecer de legitimación no pueden representar a la entidad, poder u órgano que como parte actora puede promover la controversia constitucional”.⁴⁴

⁴⁴ *Controversia constitucional. La presunción legal en cuanto a la representación y capacidad de los promoventes no opera cuando de la demanda se desprende que carecen de legitimación para ejercer esa acción*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA REPRESENTACIÓN DEBE PREVERSE EN LA LEGISLACIÓN QUE LA RIGE Y EN CASOS EXCEPCIONALES PRESUMIRSE. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, existen dos formas para tener por acreditada la representación de las partes: a) Porque derive de la legislación que las rige; y b) Porque en todo caso se presuma dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Atento los dos supuestos que prevé la norma y conforme al orden lógico y jurídico en que los propone, para acreditar la representación de quien actúa en nombre del ente público, debe estarse primero a lo dispuesto por la legislación ordinaria que prevé las facultades y sólo en caso de duda, en virtud de la deficiente regulación o laguna legislativa, o por alguna situación análoga, y siempre que existan elementos que lo permitan, deberá presumirse dicha representación. Esto lleva a considerar que la presunción aludida no puede darse de primer momento, pues sería erróneo considerar que opera en cualquier circunstancia y con independencia de las normas que reglamentan la legitimación del funcionario representante, pues esto llevaría al extremo de hacer nula la regla establecida en la primera parte del primer párrafo del citado artículo 11, ya que de nada serviría atender a la regulación normativa ordinaria, si de cualquier manera se presumiría válida la representación, en términos de la segunda parte de dicho dispositivo, por el simple hecho de acudir a la vía y ostentarse con esas facultades”.⁴⁵

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO. La legitimación en la causa, entendida como el derecho sustantivo para poder ejercer la acción, y la legitimación en el proceso, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que, para el caso de las controversias constitucionales, se cumplen de la siguiente manera: 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Federal, solamente tienen derecho para acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, poderes u órganos a que se refiere el citado precepto fundamental; de esto se sigue que son estos entes

Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo III, febrero de 1996, tesis P. X/96, p. 166.

⁴⁵ *Controversias constitucionales. La representación debe preverse en la legislación que la rige y en casos excepcionales presumirse*, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VI, agosto de 1997, tesis 1a. XVI/97, p. 466.

públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia; y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, atento el texto de la norma y el orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, poder u órgano, se encuentra consignada en ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario".⁴⁶

Una vez señalado lo anterior, debe considerarse que de conformidad con lo establecido por el tercer párrafo del artículo 62 de la Ley Reglamentaria, para que los partidos políticos puedan promover acción de inconstitucionalidad en contra de normas generales de carácter electoral, deberán contar con registro, ya sea del Instituto Federal Electoral, si son partidos nacionales en el supuesto de impugnar leyes electorales federales o locales, o bien, de ser partidos locales, el registro estatal, de tal manera que se encuentren en posibilidad de impugnar leyes electorales expedidas por el órgano legislativo de la entidad federativa que les otorgó el referido registro.

Al respecto, la Corte ha emitido jurisprudencia en el sentido de negar la legitimación para promover una acción de inconstitucionalidad al partido político que haya solicitado su registro condicionado conforme a la convocatoria expedida por la autoridad electoral, si ésta le negó tal registro. En este supuesto, se ha estimado que tal partido carece de la legitimación necesaria por no acreditar contar con el certificado respectivo expedido en términos de lo dispuesto por la legislación electoral aplicable.⁴⁷

En este punto se debe contrastar que, por un lado, al partido político al que le fue negado el registro condicionado no le será posible promover una acción de inconstitucionalidad, mientras que, por otra parte, resulta irrelevante que un partido político haya obtenido su registro con posterioridad a la entrada en vigor de la norma impugnada, pues

⁴⁶ *Controversias constitucionales. Legitimación en la causa y en el proceso*, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VI, agosto de 1997, tesis 1a. xv/97, p. 468.

⁴⁷ *Acción de inconstitucionalidad. Carece de legitimación procesal para promoverla el partido político que solicitó registro condicionado y éste le fue negado por la autoridad electoral*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo V, febrero de 1997, tesis P/J. 16/97, p. 357.

en este supuesto, sí le será posible promover la acción correspondiente. Ello al considerar la siguiente jurisprudencia de la Corte:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA SU EJERCICIO TRATÁNDOSE DE LA MATERIA ELECTORAL. DEBE REALIZARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA Y NO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN O DE OTRAS SITUACIONES DIVERSAS. Del análisis de lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal y en el diverso numeral 60 de su ley reglamentaria, en relación con el antepenúltimo párrafo del precepto constitucional citado, que establece que la única vía para impugnar de inconstitucionales las leyes electorales es la prevista en ese propio precepto, se advierte que el plazo de treinta días naturales que ahí se fija para ejercitar la acción, debe computarse a partir de la publicación de la norma general impugnada, sin que admita la posibilidad de que en este tipo especial de procedimiento constitucional se pueda combatir la norma con motivo de su aplicación; por tanto, resulta irrelevante que un partido político haya obtenido su registro con posterioridad a la entrada en vigor de la norma impugnada, pues el citado artículo 60 de la ley reglamentaria expresamente establece que la demanda deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes al de la publicación de la disposición combatida, sin que instituya algún otro supuesto o plazo para tal efecto".⁴⁸

Por otra parte, conviene recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la representación de los partidos políticos en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, ha mencionado: "los partidos políticos con registro nacional están legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales por conducto de su dirigencia nacional; por lo tanto, el presidente de un Comité Ejecutivo Estatal carece de legitimación para ejercer la referida acción a nombre y en representación del partido político que cuenta con registro nacional".⁴⁹

⁴⁸ *Acción de inconstitucionalidad. Cómputo del plazo para su ejercicio tratándose de la materia electoral. Debe realizarse a partir del día siguiente al de la publicación oficial de la norma impugnada y no con motivo de su aplicación o de otras situaciones diversas*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XII, agosto de 2000, tesis P/J. 66/2000, p. 483.

⁴⁹ *Acción de inconstitucionalidad. El presidente de un Comité Ejecutivo Estatal carece de legitimación para promoverla en representación del partido político nacional*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, abril de 2000, tesis P/J. 55/2000, p. 547.

Finalmente, por lo que hace a la participación del Presidente de la República en los procedimientos de las acciones de inconstitucionalidad, la cual únicamente consiste en rendir un informe que sostenga la validez de la norma impugnada o la improcedencia de la acción, debido a su intervención en la realización de tratados internacionales y como órgano encargado de promulgar las normas generales atacadas de inconstitucionales, se deben considerar los artículos 63 y 11 de la Ley Reglamentaria.

La Corte ha emitido jurisprudencia en el sentido de que será el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal quien lo represente, si éste así lo acuerda; además, dicho acuerdo debe presumirse en todo caso, salvo prueba en contrario, según lo establecido en el artículo 11, párrafos primero y tercero, que establecen que la persona que comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad legal para hacerlo.⁵⁰ El anterior criterio fue emitido con relación a las controversias constitucionales, pero no existe razón que impida hacerlo extensivo a las acciones de inconstitucionalidad en lo que resulte aplicable. Es de destacarse que para conocer quién tiene la referida representación hay que atenerse al acuerdo del Presidente de la República y que, para este caso, la regla general es presumir la capacidad de quien la ejerce.

El anterior criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ve confirmado en el "Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan",⁵¹ que señala precisamente que en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad dicho funcionario representará al Presidente de la República, salvo que expresamente se encomiende dicha representación a algún otro servidor público.

⁵⁰ *Controversia constitucional. Legitimación procesal. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal la tiene, salvo prueba en contrario, para promover en nombre del Presidente de la República*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VI, septiembre de 1997, tesis P/J. 70/97, p. 546.

⁵¹ Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 9 de enero de 2001, tomo DLXVIII, núm. 6, p. 19.

Asimismo, se especifica que la representación conferida se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con el tercer párrafo del artículo 4 y el segundo párrafo del artículo 11, ambos de la Ley Reglamentaria.

A. Requisitos

El artículo 61 de la Ley Reglamentaria establece los requisitos de la demanda de acción de inconstitucionalidad. En este contexto, importa destacar los elementos indispensables que deben incluirse en la redacción de la demanda de acción de inconstitucionalidad, razón por la cual se debe tomar en cuenta la siguiente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"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".⁵²

De los requisitos señalados en el artículo 61, fracción II, uno de ellos puede no ser necesario. En el supuesto de leyes orgánicas de los

⁵² *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*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XII, septiembre de 2000, tesis P/J. 93/2000, p. 399.

cuerpos legislativos comúnmente se deja la promulgación de tal ordenamiento a cargo del mismo órgano legislativo que la emitió, por lo cual, el ejecutivo en cuestión no participa de ninguna forma. En primer lugar, debe dejarse claro que dichas leyes sí poseen el atributo de generalidad a pesar de que en un principio únicamente resultan aplicables a los integrantes del órgano legislativo que las expidió, puesto que, no obstante, organizan el funcionamiento y las atribuciones de tales órganos de forma permanente y su aplicación no se circunscribe a dicha legislatura y sus miembros, sino que deviene obligatoria para las subsecuentes y para todas aquellas personas que las integren.⁵³ Asimismo, la Corte ha emitido jurisprudencia en el sentido de que no es parte en el procedimiento de una acción de inconstitucionalidad promovida en contra de una ley orgánica de una legislatura estatal, el gobernador de la entidad, puesto que la promulgación de tal norma se encuentra a cargo del propio cuerpo legislativo.⁵⁴

Por otra parte, respecto de los conceptos de invalidez, tomando en cuenta la finalidad perseguida en los procedimientos de control constitucional de someter a decisión judicial el examen integral de validez de las leyes controvertidas, la Corte ha manifestado, dentro del procedimiento de la acción 1/98 en la que se cuestionó la constitucionalidad de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, que en las acciones de inconstitucionalidad resulta procedente su análisis, si en ellos se alega una contradicción con el artículo 16 constitucional, relacionándolo con otras disposiciones, sean de una constitución local o pertenezcan a leyes secundarias, siempre que se encuentren vinculadas de *modo fundamental* con las normas generales impugnadas.

De ese procedimiento derivó la siguiente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

⁵³ *Acción de inconstitucionalidad. Procede en contra de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos por ser una norma de carácter general*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, febrero de 1999, tesis P./J. 5/99, p. 288.

⁵⁴ *Acción de inconstitucionalidad. El gobernador del estado de Morelos no tiene el carácter de demandado, cuando se combate la ley orgánica del congreso de dicho estado*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, febrero de 1999, tesis P./J. 1/99, p. 286.

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA. Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una acción de inconstitucionalidad, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la constitución local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la constitución local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de las leyes impugnadas”.⁵⁵

Considerando en sus términos expresos esta jurisprudencia de la Corte que prevé la figura de las “violaciones indirectas a la Constitución”, derivan graves incongruencias posibles de desarrollar en el sistema de control constitucional de nuestro país, debido a que no se explica qué se entiende por “vínculo fundamental”, así como por la inclusión de los conceptos de “leyes secundarias” y “disposiciones ordinarias”, que en ella se utilizan.

En primer lugar, cabe destacar que a las constituciones locales no se les entendió como leyes secundarias, ni como disposiciones ordinarias. Por otra parte, en el evento de que formen parte de las “disposiciones ordinarias”, las leyes, sean federales o locales, así como los tratados internacionales, resulta que, siempre considerando a la Carta Magna como norma fundamental, a través de la figura de la “violación indirecta”, una ley o un tratado podrían ser declarados como inconstitucionales por contravenir de facto disposiciones de otra “ley secundaria” con la misma jerarquía.

En este contexto, debe mencionarse que recientemente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandonó el criterio sustentado en el sentido de que las leyes federales y los tratados interna-

⁵⁵ *Acción de inconstitucionalidad. Es procedente el concepto de invalidez por violaciones indirectas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con la ley reclamada*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, febrero de 1999, tesis P./J. 4/99, p. 288.

cionales poseen la misma jerarquía normativa, al aprobar la siguiente tesis que aún no constituye jurisprudencia:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "...serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedi-

das por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este máximo tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 60, correspondiente a diciembre de 1992, p. 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA"; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.⁵⁶

Acorde con estos criterios, un tratado internacional no podría ser declarado como inconstitucional por "violaciones indirectas a la Constitución", si tales violaciones derivan de que no se apejó a una ley, pero estaría en posibilidad de contravenir la Carta Magna si no es congruente con otro tratado internacional. En el supuesto contrario, una ley resultaría inconstitucional si contradice lo dispuesto en cualquier tratado internacional. Asimismo, podría argumentarse que una constitución local es inconstitucional por contravenir un tratado internacional, aunque no resulta fácil, a la luz de ambos criterios jurisprudenciales, determinar el resultado de tal impugnación.

De todo ello se concluye que para evitar estos problemas, si la Corte quiere utilizar la figura de "violaciones indirectas a la Constitución" para declarar la inconstitucionalidad de una norma, debe tomar en cuenta la jerarquía de las mismas, cualquiera que resulte después de considerar los cambios originados gracias al novedoso criterio que coloca a los tratados internacionales por encima de las leyes, y teniendo siempre presente las relaciones que guardan el derecho local y el federal en nuestro sistema jurídico.

B. Plazo para la presentación

El segundo párrafo de la fracción segunda del artículo 105 constitucional, establece el plazo en el cual se podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad, a saber, durante los treinta días naturales si-

⁵⁶ *Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, tesis P. LXXVII/99, p. 46.

güentes a la fecha de publicación de la norma general impugnada. La Ley Reglamentaria desarrolla este punto en su artículo 60, agregando que si el último día de dicho plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Lo anterior ha sido reiterado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵⁷ Además, dicho precepto señala que en materia electoral todos los días son hábiles para el cómputo de los referidos plazos. Únicamente habría que distinguir que, en tratándose de tratados internacionales, el plazo referido sería en relación con la publicación del decreto promulgatorio correspondiente.

La Corte ha emitido jurisprudencia explicando que si la norma general cuya constitucionalidad se contraviene inició su vigencia con anterioridad a la fecha de su publicación, o bien, con base en ella se realizó un primer acto de aplicación antes de dicha publicación, ello resulta irrelevante para efectos del cómputo para la interposición de la acción de inconstitucionalidad, ya que el plazo para promoverla es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a aquél en que la ley cuya invalidez se reclama fue publicada en el medio oficial correspondiente.⁵⁸

Para efectos de dicho cómputo también resulta irrelevante el que el promovente de la acción de inconstitucionalidad haya tenido conocimiento de la norma general cuya constitucionalidad se contraviene con anterioridad a su publicación.⁵⁹

No obstante lo anterior, resulta interesante comentar que en tratándose de controversias constitucionales, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la tesis jurisprudencial siguiente:

⁵⁷ *Acción de inconstitucionalidad. Si el plazo para presentar la demanda vence en día inhábil y ésta se presentó el siguiente día hábil, debe considerarse oportuna*, Novena Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, junio de 1999, tesis 2a. LXXX/99, p. 658.

⁵⁸ *Acción de inconstitucionalidad. El plazo para interponerla es a partir del día siguiente de la publicación oficial de la norma impugnada*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, febrero de 1999, tesis P./J. 2/99, p. 287.

⁵⁹ *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*, Novena Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, junio de 1999, tesis 2a. LXXIX/99, p. 657.

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CÓMPUTO PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA PRESENTADA, POR EQUIVOCACIÓN EN LA VÍA, ANTE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL INCOMPETENTE, DEBE REALIZARSE ATENDIENDO A LA FECHA DE PRESENTACIÓN ANTE ÉL. Para determinar la oportunidad de una demanda de controversia constitucional que por error en la vía intentada se planteó ante un órgano jurisdiccional incompetente para conocer de este tipo de procesos y que, posteriormente, es remitida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es la competente para conocer de la misma, en términos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe atenderse a la fecha de presentación de la demanda ante dicho órgano y no a la en que se recibió en la Suprema Corte. Lo anterior es así pues, atendiendo a la complejidad de los asuntos materia de estos procesos y del interés supremo para resolver respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos o disposiciones impugnadas, la equivocación en la vía no debe dar lugar a imposibilitar el ejercicio de la acción de la actora ante actos que se aducen violatorios de la Constitución Federal por posible invasión de la esfera de competencia que le establece la propia Norma Fundamental”.⁶⁰

Cabe preguntarse si resultaría aplicable tal criterio respecto de las acciones de inconstitucionalidad. Se ha entendido, párrafos atrás, que tal supletoriedad legal y jurisprudencial queda sujeta a que no se prevea textualmente lo que se quiera suplir, así como que no resulte contrario o extraño a la regulación de las acciones de inconstitucionalidad y que, al realizarse dicha labor, se interprete la regulación de las controversias constitucionales no en sus términos textuales, sino en el contexto de las normas que rigen a las acciones de inconstitucionalidad.

Considerando lo anterior, es de resaltar que las razones que llevaron al Pleno de la Suprema Corte a adoptar el criterio mencionado, a saber, la complejidad de los asuntos materia de estos procesos y el interés supremo para resolver respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos o disposiciones impugnadas, resultan igualmente aplicables en tratándose de acciones de inconstitucionalidad.

⁶⁰ *Controversias constitucionales. El cómputo para determinar la oportunidad de la demanda presentada, por equivocación en la vía, ante un órgano jurisdiccional incompetente, debe realizarse atendiendo a la fecha de presentación ante él*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VIII, diciembre de 1998, tesis P./J. 76/98, p. 792.

Aunque pudiere argumentarse que las acciones de inconstitucionalidad no comparten la complejidad de las controversias constitucionales, en este punto resulta evidente que para ambos medios de defensa la determinación de la vía idónea para su tramitación se establece claramente en la Constitución, pues de conformidad con sus artículos 104, fracción IV, y 105, corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación su conocimiento.

Lo anterior sirve para ilustrar que la razón fundamental que debe considerarse para adoptar como criterio el que la equivocación en la vía no debe imposibilitar el ejercicio de la acción ante actos que se aducen violatorios de la Carta Magna, encuentra sustento en el principio de supremacía constitucional.

Atento a lo expuesto, es posible afirmar que en las acciones de inconstitucionalidad resulta aplicable como criterio el que para determinar la oportunidad de una demanda que por error en la vía intentada se planteó ante un órgano jurisdiccional incompetente para conocer de este tipo de procedimientos y que, posteriormente, es remitida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe atenderse a la fecha de presentación de la demanda ante dicho órgano y no a aquella en que se recibió en la Suprema Corte, así como que dicho principio es viable no sólo respecto de posibles invasiones de competencia, sino ante cualquier posible contradicción entre una norma general y la Ley Fundamental, puesto que las acciones de inconstitucionalidad tienen como finalidad un control abstracto de constitucionalidad.

C. Aclaraciones

En este punto es pertinente recordar la primera parte del artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone: "Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere oscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días..."

Por su parte, el plazo para realizar las aclaraciones en los procedimientos por acciones de inconstitucionalidad en donde se cuestionen leyes electorales, se reduce a tres días, según lo establece el segundo párrafo del artículo 64.

Cabe cuestionarse si resulta aplicable a las acciones de inconstitucionalidad el segundo párrafo del artículo 28 de la Ley Reglamentaria, tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 59 del mismo ordenamiento. Dicho párrafo dispone: "De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del ministro instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes".

Este precepto origina ciertas dudas: ¿resulta posible en las acciones de inconstitucionalidad que dado el supuesto que la demanda sea oscura o irregular y que no se presenten las aclaraciones correspondientes, el ministro instructor pueda desecharla? y, en caso afirmativo, ¿el procurador podría intervenir de la manera que lo faculta dicho artículo 28 de la Ley Reglamentaria?

Podría pensarse que la facultad conferida al Procurador General de la República en el citado artículo 28, aplicada a las acciones de inconstitucionalidad, es similar a la contenida en el artículo 66 de la Ley Reglamentaria. La diferencia es que, en caso de que el primer artículo fuera aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, el procurador se tendría que pronunciar por la procedencia o improcedencia de las mismas, para que el ministro instructor tomara en cuenta su pedimento y decidiera lo conducente; luego, de estimar procedente la acción, se aplicaría el artículo 66, para que el procurador opinara si en la sentencia se debe estimar o desestimar la acción de inconstitucionalidad.

La finalidad del segundo párrafo del artículo 28 es facultar al ministro instructor para admitir o desechar una demanda oscura o irregular. El contenido de dicho precepto es similar al establecido en los artículos 146 y 178 de la Ley de Amparo. En las controversias constitucionales y los juicios de amparo se desarrollan procesos que implican un verdadero conflicto donde existe una disputa entre pretensiones contrapuestas, lo que no sucede en las acciones de inconstitucionalidad. Debido a ello los principios que regulan dichas instituciones son distintos. El punto central es saber si en una acción de inconstitucionalidad, donde no existe tal conflicto, puede llegar a desecharse la demanda alegando su oscuridad o irregularidad.

Las controversias constitucionales y los juicios de amparo, en realidad, implican la defensa de ciertos intereses de las partes. Si la

demanda resulta oscura o irregular, es lógico que se le pida a quien la promueve que la aclare y se le aperciba que, de no hacerlo, la consecuencia será el que se deseche o tenga por no interpuesta. Por otro lado, en las acciones de inconstitucionalidad no existe, como se ha indicado, ningún conflicto donde se contrapongan distintas pretensiones, a través de ellas los promoventes no buscan defender sus propios intereses, la finalidad es la defensa de la Constitución.

Finalmente, hay que considerar lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley Reglamentaria. Dicho precepto permite a la Corte realizar tres tipos de correcciones con el fin de subsanar las posibles irregularidades en la demanda de acción de inconstitucionalidad, aplicables de distinta forma en tratándose de materia electoral: la suplencia del error en los preceptos invocados, la suplencia de los conceptos de invalidez planteados en la demanda e, incluso, fundar la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma impugnada en la violación de cualquier precepto constitucional, no importando si fue invocado en la demanda o no.

De todo ello se concluye que el intentar aplicar el artículo 28 de la Ley Reglamentaria, para conceder al ministro instructor la posibilidad de desechar una acción de inconstitucionalidad, alegando irregularidades en cuanto a la identificación de los preceptos constitucionales violados o por defectos de los conceptos de invalidez, resulta incongruente con el principio establecido en el artículo 71 del mismo ordenamiento, según el cual a la Corte se le otorgan amplias facultades para decidir la constitucionalidad de la norma cuestionada. Aunque, en materia electoral, si pudiera aplicarse el artículo 28 en tratándose de irregularidades en la identificación de los artículos constitucionales violados, sirviendo de esta forma, para que el promovente aclare los preceptos controvertidos y salve los errores u omisiones que pudieran acarrearle la desestimación de la acción.

Por otro lado, el artículo 28 resultaría igualmente aplicable en caso de que no se hubieran subsanado las irregularidades relacionadas con la acreditación de la personalidad del promovente. En ese caso, el procurador podría formular su pedimento aportando datos para sostener o negar la dudosa personalidad de quien promueve y, con base en dicho escrito, el ministro instructor decidiría si admite o desecha la demanda de acción de inconstitucionalidad.

3. Improcedencia y sobreseimiento

El régimen de improcedencia y sobreseimiento en las acciones de inconstitucionalidad tiene por base el artículo 65 de la Ley Reglamentaria.

En primer lugar, es de precisarse que las causales de improcedencia y sobreseimiento aplicables a las acciones de inconstitucionalidad, deben utilizarse en el contexto propio a estos juicios y no en los términos literales con que se utilizan para regular las controversias constitucionales. Así lo ha entendido la Corte en la siguiente jurisprudencia:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ÚNICAMENTE SON APLICABLES LAS NORMAS PREVISTAS EN EL TÍTULO II DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, EN AQUELLO QUE NO ESTÉ PREVISTO EN EL TÍTULO III DE DICHO ORDENAMIENTO. Si bien es cierto que el artículo 65 de dicha ley reglamentaria hace una remisión a las causales de improcedencia de las controversias constitucionales, previstas por el artículo 19, autorizando, con ciertas excepciones, su aplicación en las acciones de inconstitucionalidad, ello no debe entenderse en el sentido de que las causales de improcedencia previstas para las controversias constitucionales deban aplicarse a las acciones de inconstitucionalidad en términos textuales. Por lo que se refiere a las controversias constitucionales se debe atender a los plazos que fija el artículo 21, mientras que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad está previsto en el artículo 60; es decir, para que se actualizara la causal de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, tratándose de una acción de inconstitucionalidad, resultaría necesario que la demanda no fuera promovida dentro del plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente de la publicación de la ley impugnada; no habiendo lugar a que se apliquen los supuestos que contempla el artículo 21, que exclusivamente se refiere a los plazos para la interposición de controversias constitucionales. En efecto, debe destacarse que en las acciones de inconstitucionalidad únicamente son aplicables las normas que se contienen en el título II de la ley reglamentaria, en todo aquello que no esté previsto en el título III de dicho ordenamiento jurídico, que regula el procedimiento relativo a las acciones de inconstitucionalidad, según se desprende del artículo 59, pues la ley reglamentaria, en su artículo 60, expresamente prevé los plazos en que se debe presentar la demanda en la vía de acción de inconstitucionalidad.”

dad, por lo que no resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 19 de dicho ordenamiento".⁶¹

Resulta igualmente importante intentar establecer el momento procesal oportuno en que el ministro instructor debe pronunciarse respecto de las causales de improcedencia y sobreseimiento.

No existe duda alguna sobre el hecho de que el ministro instructor puede utilizar en el proyecto de sentencia que somete al Tribunal Pleno, cualquier causal de improcedencia o sobreseimiento, a fin de desestimar la acción de inconstitucionalidad de que se trate. No obstante ello, pudieran surgir dudas respecto de la posibilidad de pronunciarse sobre dichas causales durante el procedimiento hasta antes de agotarlo.

Atendiendo lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley Reglamentaria, pareciera que la referencia que en dicho precepto se hace al diverso artículo 25, pudiera llegar a interpretarse como señal de que el ministro instructor únicamente puede acudir a las causales de improcedencia, además de en el proyecto comentado, al momento de resolver sobre la admisión o el desechamiento de la demanda y nunca durante otra parte del procedimiento.

Una conclusión en tal sentido sería errónea, toda vez que las causales de sobreseimiento necesariamente deben presentarse con posterioridad a la admisión de la demanda, y una de ellas se actualiza precisamente en el evento de que durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia, por lo que queda demostrado que éstas resultan aplicables independientemente del momento procesal señalado en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria.

Finalmente, en cuanto a las causales de sobreseimiento, no existe disposición alguna que obligue al ministro instructor a esperar al proyecto de sentencia para pronunciarse sobre ellas, por lo que de presentarse un caso en el que claramente sean aplicables, podrá dictar el auto correspondiente finalizando así el procedimiento.

⁶¹ *Acción de inconstitucionalidad. Únicamente son aplicables las normas previstas en el título II de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en aquello que no esté previsto en el título III de dicho ordenamiento*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, febrero de 1999, tesis P./J. 3/99, p. 289.

Una vez realizados los comentarios anteriores, resulta conveniente analizar los artículos 19 y 20 de la Ley Reglamentaria, a fin de precisar si los supuestos que contemplan son o no de fácil actualización en los procedimientos sobre acciones de inconstitucionalidad.

La primera fracción del artículo 19 refiere un supuesto obvio, toda vez que al ser la acción de inconstitucionalidad un instrumento que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, resultará improcedente cada vez que se interponga en contra de decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puesto que ninguna de ellas crea una norma general que califique como objeto de la acción.

Se ha mencionado que, en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, las causales de improcedencia deben ajustarse a la naturaleza de este tipo de procedimientos para su correcta aplicación, un ejemplo de ello lo constituye el supuesto de la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, puesto que ahora es posible cuestionar normas generales de carácter electoral sin que se actualice tal causal, lo cual se confirma en el diverso artículo 65. En todo caso, la improcedencia subsistente se ubica tratándose de actos en materia electoral, pero ello debido no a la materia de que participan, sino a que no es posible impugnar actos individuales a través de las acciones de inconstitucionalidad.

No obstante, la referida causal se mantuvo vigente mientras subsistió la prohibición para analizar leyes electorales. La siguiente jurisprudencia de la Corte se emitió con motivo del recurso de reclamación en la acción de inconstitucionalidad 1/95 y muestra que la causal aludida no podía considerarse como indiscutible, sin embargo, cuando eventualmente se concretó lo que debía entenderse por materia electoral antes de las reformas de 1996, fue finalmente usada.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS PARA OCUPAR EL CARGO DE CONSEJEROS CIUDADANOS, DEMANDADO EN EJERCICIO DE AQUELLA, NO CONSTITUYE CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA. (LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL). Conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, de la Constitución Federal y 19, fracción II, en relación con el 65 de la ley reglamentaria de dicho precepto constitucional, la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra normas generales o actos en materia electoral; por tanto, al no estar precisado en la Constitución, en la legislación, ni en

la doctrina el concepto o definición de la "materia electoral", ni contarse al momento de resolver un recurso de reclamación en contra del auto que desechó la demanda correspondiente con elementos que permitan establecerlo, cabe considerar que no es posible determinar si el derecho a postular candidatos para ocupar el cargo de consejeros ciudadanos queda comprendido o no en esa materia y, por lo mismo, no se actualiza el motivo manifiesto e indudable de improcedencia requerido por el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para desechar de plano la demanda presentada".⁶²

El comentario inicial respecto de las fracciones III y IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, es en el sentido de que los supuestos ahí previstos deben entenderse en relación con normas generales únicamente, así como aludiendo exclusivamente a las acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior de conformidad con el segundo párrafo del artículo 65 del ordenamiento referido.

La fracción tercera del artículo 19 de la Ley Reglamentaria establece como causa de improcedencia la litispendencia, no obstante, la actualización de esta causal resulta sumamente difícil al considerar el plazo de treinta días naturales para ejercer la acción de inconstitucionalidad, ello es así porque lo corto del plazo dificulta el que se esté en aptitud de interponer en dos ocasiones la acción de que se trate. Sin embargo, resulta interesante cuestionarse sobre la viabilidad de su uso a fin de impedir que la parte que promueva la acción correspondiente, plantee de nueva cuenta otra acción ajustándola para reforzar sus conceptos de invalidez.

En tal supuesto, ¿sería correcto negar una sustitución o, incluso, una ampliación de la demanda de acción de inconstitucionalidad, a través de la aplicación de esta causal de improcedencia, ignorando los posibles cambios realizados a los conceptos de invalidez? En todo caso, considerando la amplitud de la suplencia de la queja en esta materia, ¿qué utilidad representa el presentar dos acciones de in-

constitucionalidad similares con el objeto de mejorar los argumentos de la primera en la segunda?

Al respecto, un supuesto de gran importancia se presentaría en el evento de que en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, en la que la Corte sólo decide sobre la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, se olvidara o se errara al mencionar todos los preceptos constitucionales contrariados y, en su momento, no se hubiera presentado la oportunidad de aclarar la demanda. En este caso, la parte promovente se vería impedida de presentar una nueva acción contra ese tipo de normas generales que estarían pendientes de resolverse, porque existiría identidad de partes, normas generales y conceptos de invalidez. Lo anterior en detrimento del control constitucional y la supremacía de la Carta Magna.

En cuanto a la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, una de las causales de improcedencia que prevé es la de cosa juzgada, mientras que la otra causa ahí regulada refiere la prohibición de impugnar las consecuencias derivadas de la ejecución de las sentencias que ya resolvieron una acción de inconstitucionalidad.

De inicio resulta necesario aclarar que la referencia que ahí se hace del último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional, no debería traer por resultado la exclusión del análisis sobre la aplicabilidad de estas causales a las acciones de inconstitucionalidad. No obstante lo cual, tal referencia sí resulta del todo extraña a las controversias constitucionales y sus consecuencias devienen en razón de su injusticia, ininteligibles.

Injusticia que resalta al entender que, si exclusivamente en los casos en que las controversias no 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 en que se presenten controversias entre poderes sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, resulta aplicable la causal de improcedencia por cosa juzgada, lo que realmente se está permitiendo es que tanto la federación respecto de los estados y municipios, como los estados respecto de los municipios, se encuentren en posibilidad de impugnar de nueva cuenta normas o actos que fueron ya materia de una ejecutoria dictada en otra controversia que fue resuelta contraviniendo sus intereses. Peores consecuencias aparecen si se relaciona con las resoluciones dictadas con motivo de la ejecución

⁶² Acción de inconstitucionalidad. El derecho a postular candidatos para ocupar el cargo de consejeros ciudadanos, demandado en ejercicio de aquella, no constituye causa manifiesta e indudable de improcedencia. (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal), Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo II, octubre de 1995, tesis P. LXXIII/95, p. 71.

de la sentencia correspondiente, toda vez que en dichos casos lo que se está permitiendo es que la federación, en un supuesto, y los estados, en otro, promuevan una controversia constitucional contra las consecuencias motivadas por la ejecución de la primera controversia constitucional que les fue adversa, haciendo así interminables los conflictos de que se trate. Por lo que hace a las controversias entre poderes esta disposición igualmente resultaría en una eterna discusión entre los mismos.

¡Qué mayor evidencia de centralismo en una República supuestamente federal! ¡Qué incongruencia el hacer de una vía para poner fin a los problemas entre entidades y poderes, un medio de aplazar tales conflictos al infinito!

Independientemente de lo anterior, cabe señalar que resulta inverosímil el que se pueda fallar sobre una acción de inconstitucionalidad antes de que transcurra el plazo de treinta días naturales en el que es posible promover este tipo de acciones y, en consecuencia, la segunda acción presentada será improcedente en razón del plazo, antes que siquiera se analice si se ubica en el supuesto que contempla la causal de cosa juzgada.

Por lo que hace a la improcedencia en contra de las resoluciones dictadas con motivo de la ejecución de la sentencia que decidió la acción de inconstitucionalidad, debiera descartarse la acción en contra de cualquiera de esas consecuencias si no son una norma general, porque la improcedencia en este caso sería en razón de la naturaleza del objeto impugnado, toda vez que no es posible impugnar actos individuales a través de las acciones de inconstitucionalidad. Así las cosas, a no ser que la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidiera legislar con motivo de la ejecución de sus sentencias, supuesto que no debiera ocurrir, esta causal no podría aplicarse nunca.

Otra cosa sería que en la sentencia que decidió la acción de inconstitucionalidad de que se trate, la Corte estableciera pautas para que el órgano legislativo correspondiente expidiera una nueva norma general, en ese supuesto, esta nueva norma general sí podría llegar a cuestionarse válidamente, toda vez que su creación, aunque motivada por la resolución dictada en razón de la ejecución de la sentencia mencionada, sería un acto independiente de dicha resolución.

El supuesto que contempla la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria se actualiza cuando "en una acción de inconstitucio-

nalidad se plantea la invalidez de una norma general que durante el procedimiento ha sido abrogada por otra posterior".⁶³ En consecuencia, deberá sobreseerse el juicio, acorde con lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria.

La causal de improcedencia contenida en la fracción VI del artículo 19 del ordenamiento en estudio, es la de definitividad, sin embargo, resulta inoperante toda vez que no existe en la Constitución ningún otro medio previsto para la solución de los conflictos que tanto en las acciones de inconstitucionalidad como en las controversias constitucionales se resuelven. De nada sirve que la fracción del precepto aludido se refiera a "la vía legalmente prevista", puesto que no se podría argumentar que en alguna ley, ya sea federal o local, se contempla un recurso de previo agotamiento para promover una acción o una controversia que las hiciera improcedentes de no tomarlo en cuenta y, de ser el caso, tal vía sería inconstitucional en razón de que establecería un requisito que la Ley Fundamental no prevé.

Por lo que hace a la séptima fracción del artículo analizado, ya se ha comentado que el plazo aplicable es el de 30 días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial, no importando en lo absoluto los diversos plazos previstos en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria.

Un caso en el que la causal de improcedencia no se encuentra contenida expresamente en las primeras siete fracciones del artículo 19 de la Ley Reglamentaria y que por lo tanto debe incluirse en su fracción VIII, derivado de la interpretación armónica de dicho ordenamiento, es el de la impugnación de normas que no sean generales. Debe recordarse que las normas generales que pueden ser controvertidas a través de las acciones de inconstitucionalidad, son únicamente los tratados internacionales y las leyes, incluyendo los supuestos ya expuestos de decretos con efectos generales y acuerdos interinstitucionales. Dicha causal de improcedencia se desarrolla en la siguiente jurisprudencia de la Corte:

⁶³ *Acción de inconstitucionalidad. Si durante el procedimiento es abrogada la norma general impugnada, debe estimarse que ha cesado en sus efectos, por lo que procede sobreseer en el juicio*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, junio de 1999, tesis P./J. 47/99, p. 657.

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO 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”.⁶⁴

Si la Corte considera que la procedencia de una acción de inconstitucionalidad depende de que los efectos de la sentencia que la resuelve sean generales, lo cual no es posible de permitirse la impugnación de normas distintas a las leyes y los tratados internacionales,

⁶⁴ *Acción de inconstitucionalidad. Sólo procede contra normas generales que tengan el carácter de leyes o de tratados internacionales*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, abril de 1999, tesis P./J. 22/99, p. 257.

porque traería como consecuencia efectos relativos debido a la naturaleza del acto combatido, dicha conclusión convalida el control de otras normas de carácter general como los reglamentos. Sin embargo, la verdadera razón de que no sea procedente la acción de inconstitucionalidad contra otras normas generales diversas a leyes y tratados, estriba en la prohibición que resulta de la combinación entre normas impugnables y entes facultados para promover la acción, contenida en la fracción II del artículo 105 de la Constitución.

Al analizar el artículo 20 de la Ley Reglamentaria, el cual refiere los casos de procedencia del sobreseimiento, se debe tomar en cuenta que en términos del diverso artículo 65 únicamente resultan aplicables a las acciones de inconstitucionalidad la segunda y tercera de las fracciones del primer precepto, toda vez que los supuestos previstos en sus fracciones I y IV ni siquiera en tratándose de controversias constitucionales son viables, en razón de que no se permite el desistimiento ni el convenio entre las partes como solución a las impugnaciones relacionadas con normas generales.

En este contexto, se debe recordar que si la causal de improcedencia resulta manifiesta e indudable, la consecuencia de ello será que el ministro instructor deseche la demanda de conformidad con el artículo 25 de la Ley Reglamentaria, así como de presentarse el caso contrario, procederá aceptarla y, atendiendo a los elementos que se conozcan durante el procedimiento, resolver en el proyecto de sentencia lo que se estime conducente. Lo anterior importa al estudiar la fracción II del artículo 20, porque a pesar de que contempla distintos supuestos, resulta necesario como criterio de clasificación de las causales de improcedencia que aparecen o sobrevienen en las acciones de inconstitucionalidad.

Si se considera el diverso carácter que puede tener la causal de improcedencia que aparece, o bien, que sobreviene a lo largo del procedimiento correspondiente, se entenderá que resulta trascendente el que el ministro instructor aprecie si la misma es manifiesta e indudable, porque de ser así tendría que decretar el sobreseimiento sin esperar a que se agote el procedimiento de que se trate o, por el contrario, dejar su estudio para el momento en que cuente con todos los elementos necesarios a fin de preparar el proyecto de sentencia respectivo.

Asimismo, por lo que hace al caso establecido en la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria, parece extremadamente difícil

el que los promoventes de la acción de inconstitucionalidad presenten su denuncia en contra de una norma general inexistente y que, en todo caso, ello no hubiere originado el desechamiento de su demanda. En razón de lo anterior, no queda más que concluir que este supuesto se actualiza cuando la norma impugnada es abrogada y que la hipótesis prevista, detona igualmente la causal de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 19, por lo que al final resulta aplicable de nueva cuenta la causa de sobreseimiento contenida en la segunda fracción del artículo 20.

4. Acumulación y conexidad

La acumulación y la conexidad en las acciones de inconstitucionalidad se regulan de acuerdo con lo establecido en los artículos 69, 37 y 38 de la Ley Reglamentaria.

Resulta claro al comparar el primer párrafo del artículo 69 con lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley Reglamentaria, que la acumulación únicamente procede en tratándose de acciones de inconstitucionalidad y no así en controversias constitucionales, así como que el requisito para decretarla es la impugnación de la misma norma general en las acciones que se pretendan acumular.

Sirva de ejemplo en este punto la acción de inconstitucionalidad 14/2000 y sus acumuladas 15/2000, 16/2000, 17/2000, 18/2000, 20/2000 y 21/2000, promovidas por los partidos políticos Acción Nacional, Civilista Morelense, Alianza Social, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Convergencia por la Democracia y de la Sociedad Nacionalista, en contra del decreto mil ciento noventa mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Morelos, publicado el 13 de septiembre de 2000 en el Periódico Oficial *Tierra y Libertad* de esa entidad, en ocasión de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló:

“QUINTO. Mediante proveídos de fecha dieciocho de octubre de dos mil, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 14/2000, 15/2000, 16/2000, 17/2000, 18/2000, 20/2000 y 21/2000, y turnar los asuntos al ministro Humberto Román Palacios, por virtud de que en las mismas existe coincidencia del Decreto impugnado; y por la misma

razón, se ordenó hacer la acumulación de los expedientes 15/2000, 16/2000, 17/2000, 18/2000, 20/2000 y 21/2000 a la 14/2000, lo cual así se hizo por auto de dieciocho de octubre de dos mil, dictado en el expediente 14/2000 por el propio Presidente de este Alto Tribunal.

SEXTO. Por auto de diecinueve de octubre de dos mil, el ministro instructor admitió las demandas relativas y ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que rindieran su respectivo informe, correr traslado al Procurador General de la República para lo que a su competencia corresponde y requerir a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que expresara su opinión”.⁶⁵

Resulta interesante destacar que aún antes que las acciones de inconstitucionalidad sean acumuladas, el Presidente de la Corte las turna al mismo ministro para que, de esta forma, la instrucción de los procedimientos respectivos sea llevada por una sola persona después de que se confirme su acumulación. Asimismo, resalta el que esta medida preceda la admisión de las demandas correspondientes, con lo que pudiera suceder que alguna de las acciones que se consideraron en aptitud de ser acumuladas, se encontrara improcedente manifiesta e indudablemente y, en consecuencia, fuera desechada. Lo anterior, de ninguna manera significa que la acumulación no pueda decretarse en algún otro instante durante el procedimiento y a petición de cualquier parte.

Por lo que hace a la conexidad de las acciones de inconstitucionalidad con los juicios de amparo, lo procedente en términos del artículo 37 de la Ley Reglamentaria, es que mediante acuerdos generales dictados a iniciativa de alguno de los ministros, se acuerde el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta en tanto se resuelva la acción de inconstitucionalidad de que se trate, estableciéndose como única condición el que las normas impugnadas en unos y otra sean

⁶⁵ Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 14/2000 y sus acumuladas 15/2000, 16/2000, 17/2000, 18/2000, 20/2000 y 21/2000, promovidas por el Partido Acción Nacional, el Partido Civilista Morelense, el Partido Alianza Social, el Partido del Trabajo, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido Convergencia por la Democracia y el Partido de la Sociedad Nacionalista en contra de la XLVII Legislatura del Congreso del estado de Morelos y del Gobernador Constitucional de dicho estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 4 de diciembre de 2000, tomo DLXVII, núm. 1, segunda sección, pp. 33 y 34.

las mismas; originando en consecuencia que no corra el término de caducidad respecto de los juicios de amparo. Esta última disposición es muestra de una técnica legislativa deficiente, toda vez que rompe con la idea de que la regulación de los mecanismos de control constitucional, en este caso el juicio de amparo, debe realizarse por el legislador exclusivamente en la ley reglamentaria del medio de defensa constitucional respectivo.

Igualmente, de conformidad con el artículo 38 de la Ley Reglamentaria, las controversias y las acciones que resulten conexas en razón de que las normas impugnadas en unas y otras fueren las mismas, traerán por consecuencia el que, de permitirlo su estado procesal, se pueda acordar resolverlas en la misma sesión del Pleno de la Corte.

Las medidas anteriores persiguen por fin el que no existan criterios encontrados provenientes del máximo Tribunal en materia constitucional, precisamente en relación con la interpretación de las normas generales que se cuestionan por contrariar la Ley Fundamental.

5. Informes

Las disposiciones relativas a los informes que deben rendir las autoridades encargadas de expedir y promulgar la norma impugnada, se encuentran en el artículo 64 de la Ley Reglamentaria.

Atendiendo lo dispuesto en el precepto mencionado, únicamente debiera señalarse que de ser el caso que la demanda de acción de inconstitucionalidad no sea oscura ni irregular, no resulta necesario esperar a que transcurra el plazo referido en dicho artículo para que el ministro instructor requiera los informes relativos, pudiéndolo hacer desde el momento en que dicte el auto admisorio de dicha demanda.

En todo caso, conviene recalcar que los informes representan la oportunidad para las autoridades responsables en las acciones de inconstitucionalidad, de sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción correspondiente, argumentando en contra de lo manifestado por la parte promovente en el escrito inicial, en contraste con los alegatos, cuya principal función debiera consistir en la oportunidad que se le brinda a la parte que promovió la acción para pronunciarse respecto de lo dicho en los informes de los órganos legislativos que hubieren emitido la norma impugnada y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado.

Asimismo, se debe de considerar lo establecido en el artículo 66 de la Ley Reglamentaria, del tenor siguiente: "Salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiere ejercitado la acción, el ministro instructor le dará vista con el escrito y con los informes a que se refiere el artículo anterior, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda".

La alusión al "artículo anterior" en el precepto transcrito es errónea, en realidad se refiere al artículo 64 de la Ley Reglamentaria.

Con base en el artículo 66 se le hacen llegar al Procurador, tanto la demanda de acción de inconstitucionalidad, como los informes que emiten los cuerpos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que considere dichos elementos cuando formule su pedimento a la Corte.

El momento oportuno para solicitar del Procurador su pedimento, lógicamente debiera ser después de haberse presentado los informes previstos en el artículo 64 de la Ley Reglamentaria o, al menos, habiendo transcurrido el plazo para ello, razón por la cual resulta extraño el que en la misma fecha en que se dicta el auto por el que se admite la demanda relativa y se ordena emplazar a las autoridades demandadas para que rindan su respectivo informe, se corra traslado al Procurador General de la República para que realice lo que a su competencia corresponde, puesto que, no obstante que dicho funcionario podrá aguardar a que se rindan los informes correspondientes, en ese preciso momento aún no cuenta con todos los elementos para emitir su pedimento. La razón que explicaría esta medida por parte del ministro instructor puede ser que actúa en aras de la cabal aplicación del principio de economía procesal.

Es pertinente preguntarse si la facultad derivada del artículo 66 para el Procurador General de la República es discrecional o si implica una obligación para dicho funcionario.

La facultad del Procurador para participar en las acciones de inconstitucionalidad, sin considerar su legitimación para promover dichas acciones, se encuentra en el párrafo tercero del artículo 102 de la Constitución que le manda su intervención personal en los procesos señalados en el artículo 105 constitucional.

Se ha aludido a distintos puntos de vista relacionados con la facultad del Procurador para promover acciones de inconstitucionalidad. Independientemente de ello, el artículo 102 constitucional y el artícu-

lo 66 de la Ley Reglamentaria, le confieren una misión mayor dentro del procedimiento respectivo, a saber, la formulación de un pedimento en torno a si procede o no declarar la invalidez de la norma impugnada en todos los casos en que ese funcionario no haya promovido la acción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, es necesario cuestionarse la razón por la cual se confiere al Procurador General de la República tal encargo. La respuesta es que la Constitución y la Ley Reglamentaria depositan en él la tarea de ser uno más de los defensores del orden constitucional.

No hay que olvidar lo establecido en el artículo 128 de la Carta Magna, el cual dispone: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

Por lo tanto, si el Procurador General de la República está obligado a resguardar la Constitución y, además, se le faculta para intervenir en los procesos de acciones de inconstitucionalidad, resulta que dicha intervención es la vía idónea para cumplir con el mandato que establece el artículo 128 constitucional. Es por ello que debe concluirse que la facultad que le confiere el artículo 66 no es discrecional, sino obligatoria. Al Procurador se le encarga dar su opinión en estos procesos y ello no puede ser opcional, porque no es un derecho personal que se le otorga, implica una responsabilidad que busca perpetuar la supremacía de la Ley Fundamental.

6. Alegatos y pruebas

Los alegatos en el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad están previstos en el artículo 67 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, recordando que en las acciones de inconstitucionalidad no existe litis, resulta difícil encontrar una razón que justifique el formular los alegatos correspondientes. Lo anterior pareciera acentuarse considerando aplicable a las acciones, el siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS ALEGATOS EN ÉSTAS NO FORMAN PARTE DE LA LITIS. Los argumentos que, a título de alegatos, esgriman las

partes en las controversias constitucionales no son constitutivos de la litis planteada, dado que ésta se cierra con la demanda y su correspondiente contestación, salvo el caso en que la primera se amplíe, supuesto en el cual la respuesta respectiva operará en igual sentido, sobre todo, cuando no se refieran a la mejor prueba. En otras palabras, no cabe en las controversias constitucionales examinar las cuestiones de alegatos que sean ajenas a la mejor prueba, y esto no implica transgresión a ningún derecho procesal".⁶⁶

Con base en lo expuesto se podría establecer que si en las acciones de inconstitucionalidad no se logra encontrar una razón para justificar que los alegatos proporcionan una "mejor prueba", el resultado será que se haga caso omiso de los argumentos que pudieran exponerse en ellos.

Aunado a esto, en el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad no se encuentra expresamente regulado el que las partes estén en posibilidad de ofrecer pruebas, salvo la facultad del ministro instructor en términos del artículo 68 de la Ley Reglamentaria, entendiéndose que resultaría innecesario, toda vez que el derecho no se prueba y el conflicto se centra aparentemente en encontrar si una norma jurídica contradice o no a la Constitución.

Para contradecir la afirmación de que no existe aplicación de una norma a un caso concreto en la resolución que establece si una norma se opone o no a la Constitución, Kelsen argumenta: "El «hecho concreto», que en la decisión acerca de la constitucionalidad de una ley es subsumido bajo la norma constitucional no es una *norma*... sino que es la generación de una norma... si un Tribunal constitucional declara inconstitucional una ley, en todos estos casos el *hecho concreto de la generación de una norma* es subsumido por la norma que lo regula y se lo reconoce conforme o contrario a la norma. El Tribunal constitucional reacciona también ante el conocimiento de la inconstitucionalidad de una ley con un acto que se corresponde como *actus contrarius* al hecho concreto inconstitucional de la generación de la norma: es decir, con la *anulación* de la norma inconstitucional, sea sólo para un caso concreto (individual), sea para todos los casos (general). [...] En cuanto a la jurisdicción constitucional...

⁶⁶ *Controversias constitucionales. Los alegatos en éstas no forman parte de la litis*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo III, junio de 1996, tesis P./J. 39/96, p. 390.

consiste... simplemente en que una norma debe ser anulada en su validez individual o general en razón de que el hecho concreto de su generación se encuentra en contradicción con la norma que regula ese hecho concreto, y que por ello es una norma superior".⁶⁷

Independientemente de lo expuesto, podría suceder que se necesitaran pruebas en relación con la fecha de publicación de la norma impugnada, o bien, respecto de su existencia. Si se presentara un caso en el que después de haberse promovido la acción de inconstitucionalidad, los órganos legislativos y/o el ejecutivo que hubieren emitido y promulgado la norma general impugnada, contradijeran la fecha de publicación para señalar que la acción deviene en improcedente porque la demanda se presentó fuera del plazo previsto en este procedimiento, se haría imperativo el aportar las pruebas necesarias para solucionar tal conflicto. Así las cosas, la parte que promovió la acción no debería esperar que el ministro instructor utilice la facultad que le concede el artículo 68 de la Ley Reglamentaria para hacerse de los elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto, y en el escrito de alegatos, le convendría aportar lo que estuviera a su alcance para proveer una "mejor prueba" al respecto.

Lo anterior demuestra que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, los alegatos sí resultan de alguna utilidad después de todo.

No obstante, para la parte que promueve la acción de inconstitucionalidad, la principal función de los alegatos debiera consistir en la oportunidad que se le brinda para pronunciarse respecto de lo dicho en los informes de los órganos legislativos que hubieren emitido la norma impugnada y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, así como respecto de lo argumentado por el Procurador General de la República, de ya haberse presentado para ese momento, el pedimento correspondiente. Al ser utilizados de esa manera los alegatos, el ministro instructor podría encontrar en ellos elementos a considerar en el estudio que le compete para preparar el proyecto de sentencia.

Por otra parte, no examinar los alegatos sí implicaría un agravio que, en ciertas circunstancias, pudiera hacerse valer en el recurso de

⁶⁷ Kelsen, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, trad. Roberto J. Brie, estudio preliminar Guillermo Gasió, Edit. Tecnos, Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1995, pp. 25-27.

reclamación correspondiente. Este caso podría llegar a presentarse en el evento de que en el auto del ministro instructor que declarara el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad, se consideraran contundentes los informes de los órganos participantes en la creación de la norma impugnada respecto de las manifestaciones que ahí se hicieran señalando que la acción se promovió extemporáneamente, o bien, alegando su inexistencia, sin tomar en cuenta los alegatos de la parte denunciante, cuyo contenido mostrara el error de la inicial apreciación del ministro instructor.

Las referidas facultades del ministro instructor en materia probatoria, relativas a las acciones de inconstitucionalidad, se regulan en los primeros dos párrafos del artículo 68 de la Ley Reglamentaria.

Aparentemente, el momento oportuno para que se solicite la opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se establece en el artículo 67 de la Ley Reglamentaria, a saber, el ministro instructor deberá requerir al Tribunal Electoral su opinión después de haberse presentado los informes previstos en el artículo 64 de dicho ordenamiento o habiendo transcurrido el plazo para ello. En todo caso, como aún resulta discrecional para el ministro instructor pedir o no la referida opinión, podría esperar a que se formularan los alegatos correspondientes para realizar la solicitud que nos ocupa. No resulta conveniente extender más este plazo debido a que únicamente tendría por consecuencia el indebido retraso del procedimiento.

Afortunadamente, en la práctica la solicitud comentada se realiza en el mismo momento en que se ordena emplazar a las autoridades responsables para que rindan su respectivo informe.⁶⁸

⁶⁸ Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 9/99 y su acumulada 10/99, promovida por José Antonio González Fernández, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, Tomasa Rivera Juárez, María Elena Chapa Hernández, Ricardo Salinas Cantú, Luis Carlos Treviño Berchelman, Eliud Tamez Gómez, Ovidio Ángel Rodríguez Suárez, Mario Jesús Peña Garza, Enrique Núñez Vela, Arturo B. de la Garza Tijerina, Manuel Peña Doria, César Lucio Coronado Hinojosa, Jaime Rodríguez Calderón, Leopoldo González González y Óscar J. Adame Garza, en su carácter de diputados integrantes de la LXVIII Legislatura Constitucional del estado de Nuevo León, en contra del Congreso, del gobernador y del secretario general de gobierno del propio estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 5 de noviembre de 1999, segunda sección, p. 16.

un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto.

El principio que mejor muestra la naturaleza de las acciones de inconstitucionalidad como medio de defensa abstracto de la Constitución se encuentra plasmado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria.

“Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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”.

Tal precepto fue modificado con la reforma a la Ley Reglamentaria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996. En la exposición de motivos de la iniciativa que originó tal reforma se estableció lo siguiente:

“Tomando en consideración los citados principios de certeza y definitividad a que está sujeto el proceso electoral, se plantea en esta iniciativa que en las sentencias sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, lo que significa una excepción del principio que permite a la Suprema Corte suplir los conceptos de invalidez y los preceptos violatorios de la Constitución aun cuando no hayan sido invocados en el escrito inicial de la acción”.

Acorde con lo anterior se adicionó un segundo párrafo al artículo 71 de la Ley Reglamentaria, en los términos siguientes:

“Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial”.

Atento a la parte conducente de la exposición de motivos citada, así como a la consecuente reforma a la Ley Reglamentaria, es posible realizar ciertos comentarios.

En todo caso, el texto adicionado al artículo 71 de dicho ordenamiento no refleja la intención que se estableció en la exposición de

motivos, toda vez que en ésta, si bien se señala expresamente que las sentencias derivadas de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral sólo podrán referirse a los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, es claro que el objetivo que se persigue con tal medida es establecer una excepción al principio que permite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación suplir los conceptos de invalidez y no sólo los preceptos violatorios de la Carta Magna que no hayan sido invocados en el escrito inicial de la acción correspondiente.

Tal incongruencia resulta porque lo que finalmente prohíbe el segundo párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria es precisamente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación funde su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de algún precepto constitucional que no haya sido invocado en la demanda y, en todo caso, derivado de ello, que no le resulte posible corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados. Esto último porque a pesar de existir diferencias entre la suplencia del error en la cita de los preceptos constitucionales que se estiman violados y la adición de artículos constitucionales que no fueron señalados, al preverse que las sentencias sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente mencionados, se descarta la posibilidad de utilizar la suplencia del error.

De lo anterior, resulta intacta la facultad de la Corte para suplir los conceptos de invalidez señalados en la demanda de acción de inconstitucionalidad aunque se limita a los artículos constitucionales expresamente invocados. Esto es, si en la demanda correspondiente se solicita la inconstitucionalidad de una norma general porque contradice el artículo “X” de la Constitución, por las razones “a” y “b”, resulta válido a la Suprema Corte de Justicia invalidar tal norma general por los motivos “c” y “d” en relación con la violación al artículo “X” de la Ley Fundamental, pero se le prohíbe hacerlo por la violación manifiesta a los artículos “Y” y “Z” constitucionales.

No obstante lo expuesto, resulta imprescindible recordar que el primer párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, claramente establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución, toda ella, sin señalar excepción alguna. Por lo tanto, es válido concluir que la limitación que introduce el segundo

párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria es inconstitucional y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uso de su función de interprete máximo de la Ley Fundamental, no debiera limitarse en su tarea de defensor del régimen constitucional por lo que hace a las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

Tomando en cuenta las consideraciones hechas con anterioridad, los términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria son de tal amplitud, que hacen concluir que la Suprema Corte únicamente debe tomar como pretexto la acción de inconstitucionalidad promovida, para realizar, a partir de ese momento, un examen íntegro de la constitucionalidad de la disposición impugnada.

Esto es, en vista del margen que se deja a la Corte para suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez y gracias a que puede fundar la declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera de los preceptos constitucionales sin importar si fueron invocados, se debe concluir que lo que realmente puede hacer la Corte es, previo análisis de la norma controvertida, utilizar cualquier argumento para poner de manifiesto su contradicción con la Constitución.

Resulta interesante señalar que en la acción de inconstitucionalidad 4/97, promovida por diputados integrantes de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes en contra del Decreto número 80 emitido por dicho órgano legislativo, por el que se reformaron los artículos 38, 67 y 84 de la Ley Orgánica del Congreso de esa entidad, publicado el día 25 de mayo de 1997 en el Periódico Oficial de ese estado, la Corte expresó lo siguiente:

“...independientemente de si los conceptos de invalidez son o no auténticos razonamientos tendientes a demostrar la inconstitucionalidad material o formal de una ley, dada la obligación de esta Suprema Corte de suplir tales conceptos, establecida en el artículo 71 de la ley de la materia, debe concluirse que bastará el simple planteamiento de inconstitucionalidad, aunque sea deficiente, para que proceda el análisis del tema.

“Resulta aplicable al respecto, por igualdad de razón, la jurisprudencia 68/98 de este Tribunal Pleno, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo IV, noviembre de 1996, p. 325, que dice:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURÍDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS. De

acuerdo con lo establecido por los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de controversias constitucionales la Suprema Corte corregirá los errores en la cita de los preceptos invocados, examinará en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada y deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos y agravios. De ello se sigue, necesariamente, que no es posible jurídicamente que se establezca que los argumentos hechos valer por el promovente de la controversia o conceptos de invalidez puedan considerarse deficientes, pues ello en nada afectará el estudio que deba realizarse conforme a las reglas establecidas en los preceptos mencionados”.

Por tanto,... el hecho de que en una demanda de acción de inconstitucionalidad se expresen deficientemente los conceptos de invalidez, no trae como consecuencia que la acción sea improcedente, sino la obligación de la Suprema Corte de suplir esa deficiencia”.⁶⁹

Finalmente, las anteriores ideas evolucionaron hasta originar el siguiente pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que definitivamente confirma el carácter de medio de control constitucional abstracto que ostentan las acciones de inconstitucionalidad.

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN. Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, pues el Poder reformador de la Constitución las facultó para denunciar la posible contradicción entre aquella y la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y

⁶⁹ Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 4/97, promovida por diputados integrantes de la LVI Legislatura del Congreso del estado de Aguascalientes, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VIII, agosto de 1998, pp. 555-579.

establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución".⁷⁰

Por otra parte, para que una sentencia dictada por el Pleno de la Corte pueda invalidar una norma general impugnada a través de una acción de inconstitucionalidad es indispensable que así lo decida una mayoría calificada de los ministros que la integran.

De acuerdo con el último párrafo de la fracción segunda del artículo 105 constitucional, son necesarios cuando menos ocho votos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar la invalidez de la norma cuestionada. La anterior base constitucional es desarrollada por el artículo 72 de la Ley Reglamentaria.

Considerando que el artículo 4o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que es suficiente la presencia de al menos ocho ministros para que pueda funcionar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos de controversias constitucionales que se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; 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, y siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación y de los municipios impugnadas por los estados, además de los casos de acciones de inconstitucionalidad, resulta que la mayoría calificada para aprobar la declaración de invalidez de las normas impugnadas a través de ellas se convierte en unanimidad, lo cual obstaculiza el eficaz funcionamiento de esta garantía constitucional.

No se puede negar que el número tan elevado se pensó acorde con la importancia de declarar la inconstitucionalidad de una norma general, que con ello se buscó que las decisiones de la Corte fueran emitidas

⁷⁰ Acción de inconstitucionalidad. Las partes legitimadas para promoverla sólo están facultadas para denunciar la posible contradicción entre una norma general y la propia Constitución, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, tesis P/JJ. 129/99, p. 791.

después de analizar minuciosamente el asunto planteado y buscando que la mayor parte de los ministros se encontraran convencidos de la inconstitucionalidad de la norma impugnada, sin embargo, no debe olvidarse que la mayoría de los supuestos en que se controvierte la constitucionalidad de una norma no son claros y la labor de defensa de la Constitución se dificulta con la exigencia de unanimidad.

El problema que se origina por tan alta exigencia de votos a favor, se muestra con los siguientes supuestos: en una sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la que asistieran únicamente ocho ministros, en la que se tuviera que resolver la impugnación de inconstitucionalidad de una norma, a pesar de que siete de ellos estuvieran plenamente convencidos de que la norma impugnada contraviene a la Constitución, bastaría que uno solo no se convenciera para que tal ordenamiento continuara vigente; asimismo, si fueran nueve ministros, bastarían dos que estuvieran convencidos de la constitucionalidad de la norma impugnada para que siguiera formando parte del orden constitucional; en caso de que asistieran diez ministros, tres serían suficientes; de estar presentes todos los ministros, la opinión de cuatro de ellos tendría más peso que la de los siete restantes, y finalmente, igual destino tendría la impugnación si la votación fuera tan cerrada como para que seis ministros estuvieran en pro de la inconstitucionalidad y cinco en contra.

Lo anterior a todas luces contraviene un principio democrático necesario en la resolución de cualquier asunto al interior de un órgano colegiado, a saber, que la decisión de tal órgano sea adoptada por la mayoría de sus miembros.

La más grave consecuencia de esta forma de proceder aparece en la legitimidad de la norma subsistente. Tal norma seguirá siendo parte del orden jurídico a pesar de que la mayoría de los ministros de la Corte, intérprete supremo de la Constitución, opine que es inconstitucional. ¿Quién querrá obedecer tal norma? ¿Qué juzgado que conozca de un amparo en su contra no compartirá la opinión de la mayoría de los ministros?

A. Requisitos

El artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

canos enumera los requisitos que deben contener las sentencias que resuelvan las acciones de inconstitucionalidad. Este precepto es aplicable de acuerdo con lo establecido por el artículo 73 del mismo ordenamiento.

La importancia que los considerandos tienen en la sentencia que resuelve una acción de inconstitucionalidad se manifiesta en dos vertientes. En primer lugar, su contenido muestra el sentido que asigna a los preceptos de la Carta Magna el intérprete máximo de nuestro orden constitucional. En segundo lugar, los razonamientos que contienen, son los que permiten que prevalezcan los argumentos jurídicos sobre las cuestiones políticas. El control ejercido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se mantendrá con carácter jurídico, no obstante las implicaciones políticas que conlleva, y a salvo de la politización, siempre que sus decisiones se inclinen por el derecho.

Otro de los aspectos que refieren la importancia de los considerandos de las sentencias en materia de acciones de inconstitucionalidad, se señala en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por mandato expreso del artículo 73 de dicho ordenamiento.

Esta disposición establece las bases para la creación de jurisprudencia en materia de acciones de inconstitucionalidad. Al respecto, se debe precisar que es necesario considerar el texto completo de las sentencias que resuelven estos juicios, toda vez que es en ellas donde se encuentran de manera íntegra los considerandos que fundan los resolutivos y ya, en segundo término, acudir a los textos que aparecen publicados como tesis de jurisprudencia, los cuales resumen algún criterio relevante.

El fundamento constitucional de esta regulación se encuentra en el octavo párrafo del artículo 94 de la Ley Fundamental. Dicho precepto, al hablar de la jurisprudencia, permite que sea la legislación ordinaria la encargada de establecer el modo en que ella resulte obligatoria.

El ministro Juventino V. Castro al estudiar el artículo 43 de la Ley Reglamentaria alude a ciertos problemas relacionados con el tema de la jurisprudencia en esta materia.⁷¹ Señala lo errado que resulta limitar la obligatoriedad de la jurisprudencia que contiene interpre-

tación constitucional a, únicamente, las autoridades judiciales, así como que no se le refiera de manera expresa.

Por otra parte, al autor citado le desconcierta la falta de claridad con relación al número de sentencias necesarias para obtener un criterio jurisprudencial obligatorio, así como lo referente a la interrupción, contradicción y modificación de los mismos, aunque finalmente termina por señalar: "No queda otro camino de interpretación que el concluir que *un solo criterio*, establecido *en una sola ejecutoria*, de hecho constituye jurisprudencia. Que por lo demás, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, único Tribunal de Constitucionalidad, puede variar el criterio, y resultar obligatorio el nuevo para todos los tribunales del país, abandonando el anterior. Que bajo este nuevo sistema no hay interrupción, ni requisitos que cumplir en ella; simplemente se establece la soberanía de los criterios únicos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque sí obliga a sus Salas".⁷²

Efectivamente, no existe otro camino de interpretación que concluir que un solo criterio, establecido en una sola ejecutoria, de hecho constituye jurisprudencia, puesto que si la acción de inconstitucionalidad resulta procedente, la consecuencia es que se invalide la norma general impugnada, dejando de existir en el ordenamiento jurídico, motivo por el cual no se puede presentar una nueva acción contra esa norma invalidada que origine otro criterio en el mismo sentido.

Asimismo, en el evento de que en la acción no se encuentre que la norma cuestionada contraviene la Constitución, de todos modos es poco probable que otra acción de inconstitucionalidad, utilizando los mismos conceptos de invalidez, se promueva contra esa norma general en el plazo oportuno, razón por la cual, los criterios que puedan surgir con motivo de la primera impugnación, se convierten prácticamente en irrepetibles y, consecuentemente, no resultaría factible exigir más de un criterio para crear jurisprudencia.

No obstaculiza la anterior conclusión, el hecho de que exista la posibilidad de que distintos entes legitimados promuevan acción de inconstitucionalidad contra una misma norma con los mismos conceptos de invalidez, lo cual pudiera originar que se dieran dos criterios en el mismo sentido respecto del mismo asunto, porque precisa-

⁷¹ Vid supra, CASTRO, *op. cit.*, pp. 233-236.

⁷² *Ibidem*, p. 236.

mente para evitar que pudiera juzgarse en sentidos contrapuestos una misma acción, se ha establecido que en dicho supuesto se puede decretar la acumulación de las diversas acciones; ello tiene como consecuencia el que también se impida repetir el mismo criterio, puesto que una sola sentencia y por lo tanto, únicamente un conjunto de considerandos, resuelve sobre ambos cuestionamientos.

En todo caso, pudiera suceder que diversas acciones de inconstitucionalidad se tomaran como pretexto para interpretar un artículo constitucional independientemente de lo planteado en tales procedimientos; de ser así, es posible que surgieran criterios similares, originando la duda sobre el número de los mismos que resultarían necesarios para crear jurisprudencia. Siendo congruente con lo hasta aquí analizado y considerando lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria, se debe concluir que aun en dicho supuesto se requeriría tan sólo un criterio para entender que existe jurisprudencia.

Extendiéndose en el análisis del artículo 43 de la Ley Reglamentaria, resulta indispensable mencionar el "Acuerdo relativo a los efectos de los considerandos de las resoluciones (aprobadas por cuando menos ocho votos) de los recursos de reclamación y de queja interpuestos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad".⁷³

En dicho Acuerdo 4/1996, al considerar las disposiciones aplicables a la elaboración de jurisprudencia, así como los artículos 53 y 58 de la Ley Reglamentaria, de conformidad con los cuales, los proyectos de resolución de los recursos de reclamación y de queja se someten para su aprobación al Pleno de la Suprema Corte, el Tribunal Pleno se manifestó a favor de que las razones contenidas en los considerandos que sirvan de fundamento a las resoluciones de dichos recursos promovidos con motivo de cualquier controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad, constituyan jurisprudencia, siempre y cuando sean aprobadas por un mínimo de ocho votos de los ministros.

La interpretación que se utilizó para arribar a la conclusión reseñada, se originó por la idea de que existe una igualdad de razón en

⁷³ Acuerdo relativo a los efectos de los considerandos de las resoluciones (aprobadas por cuando menos ocho votos) de los recursos de reclamación y de queja interpuestos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IV, septiembre de 1996, acuerdo 4/1996, p. 773.

estos supuestos, toda vez que tanto las razones contenidas en los considerandos que sirven de fundamento a las resoluciones de las sentencias sobre controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, como las de los recursos de reclamación y queja interpuestos en las mismas, se someten a la decisión y reflexión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por consecuencia, de igual forma reflejan los criterios que sobre control constitucional expresa el más alto tribunal de la materia.

Por otra parte, no resulta claro el que la Suprema Corte de Justicia prevea diferencias entre los criterios de jurisprudencia que emite, estableciendo a unos como tesis jurisprudenciales y a otros como tesis aisladas. En estricto sentido, de conformidad con el referido artículo 43, lo que obliga son las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos y, en todo caso, cualquier criterio que surja al presentarse las circunstancias ahí descritas posee el mismo valor y obliga en iguales términos.

En todo caso, serviría la distinción entre tesis jurisprudenciales y tesis aisladas, para establecer a las primeras como el resultado de una sentencia aprobada por cuando menos ocho votos y, por lo tanto, obligatoria en los términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria, mientras que las segundas resultarían de una sentencia aprobada por menos de ocho votos, siendo únicamente evidencia de los criterios discutidos con motivo de los juicios correspondientes.

Por otra parte, uno más de los efectos de la acción de inconstitucionalidad que debe señalarse, lo constituye la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecida en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, que le permite fijar los alcances y efectos de la resolución que decida el asunto planteado ante ella a través de la acción correspondiente.

Al respecto, de conformidad con la referida fracción IV, se manda hacer extensivos los efectos de la sentencia que resuelva la invalidez de la norma general impugnada, de tal manera que influyan, a su vez, en las disposiciones basadas en dicha norma, la cual ha resultado inconstitucional. Lo anterior resulta congruente con el principio de jerarquía de las normas jurídicas.

En cuanto a la declaración sobre la validez o invalidez de las normas generales impugnadas que se realiza en las sentencias, es impor-

tante tomar en cuenta lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL ESTAR FACULTADA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA DECLARAR LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES O ACTOS COMBATIDOS, TAMBIÉN PUEDE DECLARAR SU INAPLICABILIDAD TEMPORAL. En virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad, está facultada para declarar la validez o invalidez de las normas o actos impugnados y, en su caso, para decretar la absolución o condena respectivas, por mayoría de razón, cuando el caso así lo amerite, debe considerarse que también tiene facultades para declarar la inaplicabilidad para un determinado proceso electoral, de las disposiciones impugnadas que se consideren contrarias a la Constitución Federal, en el supuesto de que haya resultado fundada la acción de inconstitucionalidad intentada en contra del decreto que reforma diversas disposiciones de alguna ley electoral dada su extemporaneidad. Ahora bien, en atención al espíritu del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal que exige la oportunidad de la reforma en materia electoral, para que previamente y durante el proceso electoral respectivo no se presenten reformas fundamentales, es de concluirse que el motivo de inconstitucionalidad sólo se actualiza para efectos del proceso electoral inmediato, por lo que, en tales condiciones, no existe impedimento, por razón de temporalidad, para que dichas reformas puedan aplicarse o cobren vigencia para ulteriores procesos electorales; entonces, al tratarse de un vicio que no destruye la ley reformada materia de impugnación en la presente vía constitucional, únicamente procede declarar su inaplicabilidad para el siguiente proceso electoral".⁷⁴

B. Efectos

No se debe perder de vista que el más importante de los posibles efectos de las sentencias que resuelven las acciones de inconstitucionalidad,

⁷⁴ Acción de inconstitucionalidad. Al estar facultada la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 41, fracción v, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, para declarar la validez o invalidez de las disposiciones o actos combatidos, también puede declarar su inaplicabilidad temporal, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, abril de 2000, tesis P/J. 41/2000, p. 546.

nalidad, es que de estimar la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la norma general impugnada resultó contraria a la Constitución, declarará su invalidez y, por consecuencia, dicha norma dejará de formar parte del ordenamiento jurídico.

Cabe señalar que el artículo 44 de la Ley Reglamentaria, aplicable en virtud del artículo 73 del mismo ordenamiento, dispone que una vez dictada la sentencia, el Presidente de la Corte ordenará se les notifique a las partes involucradas en el procedimiento de la acción de inconstitucionalidad correspondiente.

Igualmente se establece que deberá ordenar publicar la sentencia de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se hubieren formulado con motivo de la misma. Además, si la Corte estimó en la sentencia que la norma impugnada resultó contraria a la Constitución, el Presidente de la Corte deberá ordenar su inserción en el *Diario Oficial de la Federación* y en el órgano oficial en que tal norma inconstitucional hubiere sido publicada, verbigracia, tratándose de leyes locales, el periódico oficial de la entidad correspondiente.

En otro orden de ideas, cabe resaltar que de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, se establece que de estimarse procedente la acción de inconstitucionalidad, la declaración de invalidez que contenga la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del asunto en cuestión, no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal y acorde con los principios y normas propios de esa materia.

En relación con este punto, Kelsen al considerar el principio de seguridad jurídica, adopta como criterio general el atribuir efectos a la invalidación de una norma general únicamente para el futuro, es decir, a partir del momento en que la declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada se pronuncia, estimando necesario, incluso, que exista la opción de impedir que tal anulación se dé sino hasta transcurrido cierto plazo. No obstante lo anterior, manifiesta que bajo ciertas circunstancias podría resultar necesario dotar de efectos retroactivos tal anulación.

En ese sentido, se expresa en los siguientes términos: "... sería conveniente, en interés de la propia seguridad jurídica, no atribuir, en principio, ningún efecto retroactivo a la anulación de normas generales. Al menos dejar subsistir todos los actos jurídicos anteriormente

realizados en base a la norma en cuestión. Pero este interés no existe cuando los hechos anteriores a la anulación no han sido todavía objeto —al momento en que la anulación se produce— de ninguna decisión de autoridad pública, los cuales, si se evitara todo efecto retroactivo a la resolución de anulación, deberían ser juzgados —en virtud de que la norma general es anulada *pro futuro*, esto es, para los hechos posteriores a la anulación— de acuerdo con la norma anulada”.⁷⁵

Independientemente de lo anterior, la disposición contenida en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional es congruente con el diverso artículo 14 de la Ley Fundamental que señala que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Al respecto, si bien es cierto que la declaración de invalidez contenida en la sentencia de la Corte no es propiamente una ley, en consideración del principio de seguridad jurídica debe dársele el mismo trato.

En este contexto, cabe resaltar el siguiente criterio emitido por el Cuarto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito que establece lo siguiente:

“JURISPRUDENCIA. ES LA CREACIÓN DE UNA NORMA GENERAL, PUEDE APLICARSE RETROACTIVAMENTE EN BENEFICIO DE ALGUNA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL. Las entonces Primera y Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecieron las tesis jurisprudenciales números 1062 y 1063, consultables en las pp. 1695, 1696 y 1698, Segunda Parte, Salas y Tesis del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, ambas con el rubro: “JURISPRUDENCIA, CONCEPTO DE LA, SU APLICACIÓN NO ES RETROACTIVA”, en cuyo texto se sostiene que la jurisprudencia no constituye legislación nueva ni diferente, sino sólo es la interpretación de la ley, es decir, que la jurisprudencia no crea una norma nueva, sino únicamente fija el contenido de una norma positiva y que su aplicación no es sino la misma de la ley vigente en la época de realización de los hechos que motivaron el juicio del que emana el acto reclamado y que es inexacto que al aplicarse la jurisprudencia formada con posterioridad a la fecha del acto reclamado en el juicio de garantías, y que interpreta la ley que rige a dicho acto, se viole en perjuicio del quejoso el principio contenido en el artículo 14 constitucional en el sentido de prohibir la aplicación retroactiva de la ley. Sin embargo, el entonces tribunal en pleno del más alto tribunal de la Nación al resolver el amparo en revisión

número 1711/88, fallado el veintidós de agosto de mil novecientos ochenta y nueve, por unanimidad de veinte votos, sostuvo el criterio en torno a la naturaleza de la jurisprudencia que se opone al que informan las aludidas tesis jurisprudenciales de la Primera y Cuarta Salas, al sostener que el establecimiento de una jurisprudencia es la creación de una norma general y que esta norma general es la que determina el carácter obligatorio del criterio sustentado, pues se trata de una norma positiva, ya que ha cumplido con los requisitos formales que la Ley de Amparo establece como proceso de creación de la norma jurisprudencial. En consecuencia, si la jurisprudencia que establecen los órganos facultados del Poder Judicial de la Federación, es la creación de una norma general, es decir, una norma positiva, resulta ineludible el que deba equipararse a una ley y, por ende es lógico sostener que se encuentra condicionada por la garantía prevista en el primer párrafo del artículo 14 constitucional. En este sentido, si se aplica la jurisprudencia formada con posterioridad a la fecha del acto reclamado en el juicio de amparo, época en la que existía distinta jurisprudencia, y que interpreta la ley que rige a dicho acto, tal aplicación sería retroactiva; empero, si por lo que hace a la ley, la doctrina y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia han admitido su aplicación retroactiva, cuando ésta se hace en beneficio de persona alguna, así también la jurisprudencia puede aplicarse retroactivamente si se hace dicha aplicación en beneficio y no en perjuicio de una persona, al tenor de lo que establece el invocado artículo 14 constitucional”.⁷⁶

El hecho de que la disposición analizada únicamente permita la aplicación retroactiva en materia penal, resulta congruente con la interpretación *a contrario sensu* del artículo 14 constitucional que prohíbe se dote de efectos retroactivos a cualquier norma en perjuicio de persona alguna, pero que no hace extensiva tal prohibición si resulta benéfica la aplicación de la norma en cuestión.

Por otra parte, Kelsen pone de manifiesto otra de las consecuencias resultado del control de la constitucionalidad, que se explica como uno más de los efectos de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una norma impugnada, al señalar: “...la anulación de una ley por el tribunal constitucional no acarrea, absolutamente

⁷⁶ *Jurisprudencia. Es la creación de una norma general, puede aplicarse retroactivamente en beneficio de alguna persona en términos del artículo 14 constitucional.* Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo III, marzo de 1996, tesis VI. 4o. 1 K, p. 964.

⁷⁵ *Vid supra*, KELSEN, *op. cit.*, p. 504.

te, el restablecimiento del estado de derecho existente antes de la entrada en vigor de la ley anulada, la anulación no hace revivir la antigua ley referida al mismo objeto y que la ley anulada abrogó. De la anulación resulta, por así decirlo, una esfera vacía de derechos. Una materia que hasta entonces se encontraba regulada, deja de serlo, las obligaciones jurídicas desaparecen, la libertad jurídica les sucede".⁷⁷

Como remedio al vacío jurídico que la anterior consecuencia acarrea, Kelsen inmediatamente señala dos soluciones: se pueden posponer los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y otorgar un plazo contado desde que la sentencia que resolvió el asunto sea publicada, de tal manera que los órganos encargados de legislar suplan con nuevas disposiciones la norma anulada; o bien, permitir al órgano encargado de resolver sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas, que establezca que las disposiciones que se mantuvieron vigentes hasta que la norma declarada inconstitucional las abrogó, vuelvan a formar parte del orden jurídico.

Esta última opción implica dotar de efectos retroactivos a la sentencia que establece la inconstitucionalidad de la norma controvertida, puesto que actuaría en el pasado, específicamente, sobre el hecho de la derogación de las normas que la disposición inconstitucional suplió en su momento.

Por lo que respecta a la primera opción, sin que se especifique la finalidad perseguida, se puede decir que es adoptada en el primer párrafo del artículo 45 de la Ley Reglamentaria, que señala que las sentencias que decidan una acción de inconstitucionalidad producirán sus efectos a partir de la fecha que disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C. Ejecución

Se debe entender cabalmente que la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma general, se cumple por sí misma desde el momento en que se invalida tal norma, por el simple hecho de contener tal declaración. Dicho momento, no se debe olvidar, lo fija la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es por ello que al analizar el tema de la ejecución de las sentencias sobre acciones de inconstitu-

⁷⁷ Vid *supra*, KELSEN, *op. cit.*, p. 505.

cionalidad, se debe considerar que ésta sólo es posible respecto de los efectos diversos a la invalidación de la norma impugnada.

Aclarado lo anterior, debe tomarse en cuenta lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 constitucional.

En el ámbito de las acciones de inconstitucionalidad, la aplicación del primer párrafo de la fracción XVI del artículo 107 constitucional implica consecuencias de muy grave magnitud. Esto es así porque la "autoridad responsable" la constituyen los mismos órganos involucrados en la expedición de la norma inconstitucional y la repetición del acto reclamado sólo puede presentarse si tales órganos dictan una nueva norma general de idéntico contenido a la invalidada, mientras que el intento de eludir la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se presentaría en caso de que ésta les impusiera la tarea de modificar las disposiciones impugnadas en cierto sentido para corregir la inconstitucionalidad y no lo hicieran, o bien, si ignorasen cualquier otro mandato que se señalara como efecto en la sentencia correspondiente.

Resulta discutible el que una nueva norma de idéntico contenido que el de la declarada inconstitucional implique realmente una repetición del acto reclamado, pero de no aceptarse tal supuesto, ¿de qué servirían las acciones de inconstitucionalidad?

Tomando por cierto tal supuesto, si la Suprema Corte de Justicia estimara que es inexcusable el incumplimiento en cuestión, la consecuencia que se produciría sería el que las autoridades responsables fueran inmediatamente separadas de su cargo y consignadas al juez de Distrito que corresponda. ¿A quién se le ocurre que ello pudiera ser aplicable para los integrantes de cualquiera de los órganos involucrados en la expedición de las normas inconstitucionales? ¿Se consignaría al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o a cualquiera de los gobernadores de los estados? Tomando en cuenta que una ley es adoptada por todo el órgano legislativo, resultaría que aunque algunos de los miembros del mismo la hubieren impugnado también se verían afectados por los términos del artículo 107 constitucional. ¿Se disolvería de esta forma a algún cuerpo legislativo?

Ante semejantes consecuencias, la Corte optaría por aplicar la segunda parte del párrafo referido y encontrar excusable el incumplimiento, de tal modo que, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Corte requeriría a la responsable y le otorgaría un plazo prudente para que ejecutara la sentencia. ¿Qué pasaría si aun así

la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido? ¿Acaso la Suprema Corte de Justicia de la Nación procedería en los términos primeramente señalados?

En todo caso, debe considerarse que a los órganos que participan en la expedición y promulgación de las normas inconstitucionales les resulta aplicable el Título Cuarto de la Constitución y todo lo que ello implica. Esta sería la única vía para hacer realidad lo dispuesto por el párrafo final del artículo 105 de la Constitución.

Se avanzará en la solución de este asunto en la medida que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda asegurar el cumplimiento de sus sentencias, originando de esta forma, el adecuado respeto a la garantía de tutela jurisdiccional efectiva que consagra el tercer párrafo del artículo 17 de la Carta Magna.

Por lo que toca al segundo párrafo de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, resulta igualmente difícil el justificar su aplicación en el ámbito de las acciones de inconstitucionalidad.

Una norma general es de tal naturaleza que resultaría inverosímil que la Corte dispusiera de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias correspondientes. ¿Cómo sería tal cumplimiento? En las acciones de inconstitucionalidad el "quejoso" no es el promovente de las mismas, puesto que lo que se persigue es la defensa de la Constitución, el interesado es todo aquél que viva bajo el régimen jurídico derivado de la Carta Magna. ¿De qué manera se argumentaría para señalar que la ejecución de la sentencia afecta gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener tal "quejoso"? ¿Quién estaría encargado de representar al "quejoso" para solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia?

Finalmente, el marco legal relacionado con la ejecución de las sentencias que resuelven una acción de inconstitucionalidad, se encuentra en los artículos 46 a 50 de la Ley Reglamentaria, aplicables gracias al artículo 59 de dicho ordenamiento.

9. Recursos

Derivado de un análisis superficial, pareciera que el único recurso que se contempla en relación con las acciones de inconstitucionalidad se encuentra previsto en el artículo 70 de la Ley Reglamentaria.

Analizando el texto expreso de este precepto, aparentemente sí es posible concluir que el recurso de reclamación exclusivamente puede interponerse contra los autos dictados por el ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad, sin embargo, un estudio más detenido de la cuestión sirve para entender que la limitación establecida en el citado artículo 70 respecto de la procedencia de la reclamación en tratándose de acciones, obra únicamente respecto de los autos del ministro instructor, no afectando los otros supuestos contemplados en el artículo 51 de la Ley Reglamentaria.

Así las cosas, atendiendo a este precepto y considerando las funciones que el ministro instructor desempeña en el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad, las cuales se analizaron anteriormente, se puede establecer que los supuestos previstos por las primeras cinco fracciones contemplan los posibles autos o resoluciones que corresponde dictar a dicho ministro, no obstante lo cual, la limitación prevista en el artículo 70 actúa para que el recurso de reclamación no resulte procedente más que en dos casos de los enunciados en dichas cinco fracciones.

Un primer supuesto de procedencia del recurso de reclamación, el que señala la fracción cuarta del artículo 51 de la Ley Reglamentaria, se descarta por sí mismo, toda vez que, en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, no existe el incidente de suspensión. Por otra parte, los supuestos previstos en las fracciones III y V, se excluyen precisamente en virtud de la limitación que se prevé en el artículo 70 de dicho ordenamiento.

En la fracción primera es posible distinguir uno de los casos en que resulta procedente el recurso de reclamación, ello es así, porque de conformidad con el artículo 25 de la Ley Reglamentaria, únicamente si el ministro instructor encuentra un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, le está permitido desechar la demanda, razón por la cual se actualiza lo dispuesto por el artículo 70, en el sentido de que la reclamación sólo procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten precisamente tal improcedencia, es decir, el auto que desecha la demanda de que se trate. Con esto, los autos que admiten la demanda, no dan pauta para que se interponga el recurso de reclamación.

De igual forma, toda vez que en las acciones de inconstitucionalidad no se prevén la contestación de la demanda, ni las correspondientes ampliaciones, estos supuestos a que se refiere la fracción primera no traen por consecuencia la procedencia de la reclamación.

Por su parte, en la fracción II del artículo 51 se aprecia el otro de los casos en que resulta procedente el recurso de reclamación, a saber, es posible interponerlo en contra de los autos que ponen fin a la controversia, que no pueden ser otros que aquéllos por los cuales el ministro instructor dicta el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad en los casos que se le permite, sin esperar a proponerla en el proyecto de sentencia que debiera presentar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con ello se excluyen como causa de procedencia de la reclamación, los autos o resoluciones que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva.

Considerando lo expuesto, la limitación prevista en el artículo 70 no impide que el recurso de reclamación en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, resulte igualmente procedente en contra de los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se tengan por cumplidas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la propia Corte, en el evento de que se presenten las circunstancias necesarias para la existencia de tal posibilidad.

Por lo que hace al procedimiento que debe seguirse para interponer la reclamación, salvo lo previsto en el segundo párrafo del artículo 70 para la materia electoral, es necesario establecer que la misma deberá interponerse en un plazo de cinco días y en el escrito correspondiente deberán expresarse agravios y acompañarse las pruebas que se estimen necesarias, promovándose ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga y, posteriormente, turnará los autos a un ministro distinto del instructor, a fin de que elabore el proyecto de resolución que deberá someterse al Pleno de la Corte.

En cuanto al recurso de queja, debe señalarse que el primer supuesto de procedencia del mismo se descarta, toda vez que, en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, no existe el incidente de suspensión, razón por la cual únicamente resulta procedente, de

conformidad con la fracción II del artículo 55 de la Ley Reglamentaria, contra la parte condenada por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia que resuelva sobre la acción de que se trate, en el evento de que se presenten las circunstancias necesarias para la existencia de tal posibilidad.

En las acciones de inconstitucionalidad, el recurso de queja se interpondrá ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al año en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última.

En términos del artículo 57 de la Ley Reglamentaria, admitido el recurso se requerirá a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto para que, dentro de un plazo de quince días, deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al recurso, o bien, para que rinda un informe y ofrezca pruebas, estableciéndose al respecto que la falta o deficiencia de este informe traerá por consecuencia la presunción de ser ciertos los hechos imputados. Asimismo, transcurrido el término señalado y siempre que subsista la materia del recurso, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el expediente al ministro instructor correspondiente para que fije fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes, a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen por escrito los alegatos.

Finalmente, el ministro instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo y lo someterá al Pleno de la Corte, quien, de encontrarlo fundado, sin perjuicio de proveer lo necesario para el cumplimiento debido de la ejecución de que se trate, determinará en la propia resolución que se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que respecta a esta última medida, cabe recordar lo comentado en relación con la ejecución de las sentencias que resuelven las acciones de inconstitucionalidad.