



Fascículo 15

LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

RODRIGO BRITO MELGAREJO

COLECCIÓN SOBRE LA
PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

FASCÍCULO 15

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

Rodrigo Brito Melgarejo



El contenido y las opiniones expresadas en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Primera edición: agosto, 2016 (CD)

ISBN: 978-607-729-278-4

Colección sobre la Protección Constitucional
de los Derechos Humanos (CD)

Primera edición: noviembre, 2015

ISBN obra completa: 978-607-729-101-5

ISBN volumen: 978-607-729-162-6

D. R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469, col. San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, Ciudad de México

Diseño de portada: Flavio López Alcocer

Diseño de interiores: H. R. Astorga

Formación de interiores: Irene Vázquez del Mercado Espinoza

Impreso en México

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
I. INTRODUCCIÓN	11
II. EL CONTROL SOBRE LEYES Y DISPOSICIONES NORMATIVAS CON RANGO DE LEY	12
III. ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	21
IV. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO	29
V. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	34
VI. CONCLUSIONES	55
VII. BIBLIOGRAFÍA	56

PRESENTACIÓN

En el año 2011, en México se consolidaron modificaciones constitucionales en materia de derechos humanos.¹ Esta reforma transformó de manera radical nuestro sistema jurídico, ya que no sólo amplió el catálogo de derechos humanos, sino que cambió la forma de entender la actuación del Estado, ya que partir de ella la protección de los derechos de las personas debe ser el eje rector de toda la actividad estatal.

Con la mencionada reforma existe una concepción más amplia de los derechos humanos. Por ejemplo, los tres primeros párrafos del artículo 1o. incorporaron el término derechos humanos, supliendo al de garantías individuales; la perspectiva de que la persona goza de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que nos obligan; la interpretación conforme que debe hacerse con esas disposiciones; el principio *pro persona* como criterio de interpretación y aplicación más favorable que deben observar todas las autoridades; y la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Derivado de lo anterior, el Estado debe prevenir,

¹ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos cuando ocurran.

Los postulados mencionados permitieron a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver, entre otros, el emblemático “Caso Radilla” (Expediente Varios 912/2010), derivando importantes estándares para todos los jueces, como son la obligatoriedad de aplicar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos en donde México sea parte (mismo que evolucionó para reconocer el carácter vinculante de toda la jurisprudencia interamericana —independientemente del país contra el que se haya emitido— en la Contradicción de Tesis 293/2011) y el deber de realizar *ex officio* el control constitucional y convencional de las normas que vayan aplicar, de acuerdo a una interpretación que debe ser conforme con los derechos humanos, y sólo en casos donde esto no sea posible, dejar de aplicar las normas contrarias a los mismos (inaplicación en caso concreto y posibilidad de efectos *erga omnes*).

El propio artículo 1o. constitucional asienta que los derechos humanos sólo pueden restringirse y suspenderse en los casos y con las condiciones que ella misma señala. Este tema, también abordado por la Suprema Corte de Justicia, resultó provocador de un debate, aún inacabado, visto a la luz de la aplicación de los tratados internacionales. Así, se produjo la ya citada Contradicción de Tesis 293/2011, que planteó el parámetro de control de regularidad constitucional y el concepto de “restricción expresa”.

Los retos de la reforma en derechos humanos siguen estando en su operatividad. Para hacerla efectiva se requiere la suma de voluntades y esfuerzos estructurados de todos los sectores públicos, sociales y privados del país.

A más de cuatro años de su entrada en vigor, en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estimamos necesario aportar mayores elementos para la reflexión en torno a esta reforma, con el objetivo de seguir contribuyendo a su efectiva e inmediata implementación. Reconocemos también la importancia que tiene la difusión entre la población de los contenidos y alcances de los derechos humanos y de la reforma de 2011, para lograr su plena observancia y con ello fortalecer la exigibilidad de los mismos.

De lo anterior deriva la *Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos*, que se integra con los siguientes títulos: 1) *La interpretación de los derechos humanos y sus garantías por la Suprema Corte de Justicia. Una aproximación jurisprudencial*; 2) *Control jurisdiccional y protección de los derechos humanos en México*; 3) *El derecho de las víctimas de violaciones a derechos humanos a una reparación integral desde la perspectiva de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*; 4) *De las garantías individuales a los derechos humanos: ¿existe un cambio de paradigma?*; 5) *El artículo 29 constitucional. Una aproximación general*; 6) *Asilo y condición de refugiado en México*; 7) *La armonización legislativa del derecho internacional humanitario en México*; 8) *¿Existe un bloque de constitucionalidad en México? Reflexiones en torno a la decisión de la Suprema Corte respecto al nuevo parámetro de control de regularidad*; 9) *El reconocimiento constitucional del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en Latinoamérica*; 10) *¿Sólo palabras? El discurso de odio y las expresiones discriminatorias en México*; 11) *El derecho a ser diferente: dignidad y libertad*; 12) *La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos (una aproximación desde el análisis de las*

controversias electorales en comunidades indígenas); 13) *Libertad religiosa en México*; 14) *Los derechos humanos de las personas migrantes extranjeras en México*; 15) *La acción de inconstitucionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos*; 16) *Control de convencionalidad. Fundamentos y alcance. Especial referencia a México*; 17) *Eficacia constitucional y derechos humanos*, y 18) *Gobernanza en derechos humanos: hacia una eficacia y eficiencia institucional*.

Esta colección, desde la perspectiva de cada uno de los autores —a quienes agradecemos que compartan su experiencia y visión de los temas—, pretende contribuir a impulsar la difusión de los derechos humanos entre todas las personas, así como a fortalecer su exigibilidad.

Al igual que todas las colecciones de esta Comisión Nacional, el lector podrá encontrar, en nuestro sitio *web*, la versión electrónica de estos títulos.

*Lic. Luis Raúl González Pérez,
Presidente de la Comisión
Nacional de los Derechos Humanos*

I. INTRODUCCIÓN

El sistema de control de constitucionalidad ha evolucionado de manera importante en nuestro país a partir de la década de los noventa. Dentro de esa evolución, las acciones de inconstitucionalidad como mecanismos de control abstracto han significado un avance de grandes dimensiones en el sistema jurídico mexicano, pues han permitido que ciertos órganos del Estado o políticos tengan la posibilidad de acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando consideran que una norma de carácter general es contraria a la Constitución. De esta manera se busca la adecuación del sistema normativo a los dictados del texto constitucional y, como parte de este proceso, un rubro que ha sido recurrente en la defensa de la norma fundamental es la protección de los derechos que ésta contiene.

Aun cuando con la acción de inconstitucionalidad no se tutelan derechos subjetivos o intereses concretos de manera directa, este medio jurisdiccional de control ha servido en nuestro país para tutelar los derechos humanos frente a los abusos que, en uso de la discrecionalidad de que dispone, puede cometer el legislador. Por ello, en las páginas que siguen se ofrecerá un panorama general sobre el papel que juegan las acciones de inconstitucionalidad como mecanismos de protección de los derechos humanos en nuestro país. Con esta idea en mente, se analizarán las características generales del

control sobre leyes y disposiciones normativas con rango de ley, las formas en que se presenta y los procesos que engloba. Posteriormente se hará un recorrido de carácter histórico para determinar cuáles son los antecedentes de la acción de inconstitucionalidad y las causas que hicieron posible que en 1994 se reformara la Constitución para incluir estos procedimientos como mecanismos de control en nuestro país. Dado que las acciones de inconstitucionalidad se han visto envueltas en el dinamismo que ha caracterizado al sistema jurídico mexicano en las últimas dos décadas, también se hará referencia a la forma en que éstas han evolucionado, poniendo especial énfasis en los cambios que han incidido en la consolidación de estos mecanismos de control como instrumentos para la defensa de los derechos humanos.

Al abordar estos temas no se pretende sino evidenciar que las acciones de inconstitucionalidad son una herramienta cargada de futuro para proteger los derechos humanos, pues, desde su concepción, sus alcances se han ampliado en buena medida pensando en ofrecer mayores cauces para evitar que con la existencia o aplicación de normas inconstitucionales se vulneren los derechos de las personas.

II. EL CONTROL SOBRE LEYES Y DISPOSICIONES NORMATIVAS CON RANGO DE LEY

Dentro de los procesos constitucionales, el control de regularidad de actos con rango de ley tiene una gran importancia en el Estado constitucional, ya que dicho proceso configura en buena medida la dimensión material del control jurisdiccional

de constitucionalidad. Este tipo de control ocupa un lugar preponderante tanto desde el punto de vista teórico como histórico y, a través de él, los Estados pueden examinar la adecuación a un parámetro de regularidad constitucional de las leyes y de ciertas disposiciones normativas con rango de ley,¹ lo que ayuda a construir un orden jurídico que se adecue al marco constitucional y a los derechos que éste protege. De este modo, si tras el examen que este control implica, el órgano controlante llega a la conclusión de que la ley o la disposición fiscalizada es contraria a lo establecido en la Constitución, negará su validez.²

El control de constitucionalidad de leyes y disposiciones normativas con rango de ley puede asumir formas diversas de acuerdo con la caracterización técnica que se le dé al proceso de que se trate.³ Sin embargo, es posible hacer una distinción fundamental en la forma en que se llevan a cabo estos procesos de control al clasificarlos como abstractos y concretos. Esta tipología surge en la doctrina alemana con el

¹ Es decir, de disposiciones que tienen las mismas características que la ley: abstracción, impersonalidad, generalidad y aplicación permanente (las ordenanzas y otro tipo de disposiciones normativas que, a diferencia de las leyes, tienen duración limitada, entran en este rubro cuando tienen fuerza de ley en los términos de la Constitución y de la legislación respectiva).

² Véase José Julio Fernández Rodríguez, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*. 2a. ed. Madrid, Tecnos, 2007, pp. 72-73.

³ Se puede hablar, por ejemplo, de controles directos (en los que la pretensión es la impugnación de la ley que se piensa es inconstitucional) o indirectos (cuando la pretensión es distinta, pero se puede llegar a una declaración de inconstitucionalidad); en vía principal (en los que el juicio implica la propia inconstitucionalidad) y en vía incidental (aquellos en que la inconstitucionalidad se controvierte, desde el punto de vista procesal, como un incidente al existir un juicio principal diverso); o subjetivos (en los que se defiende un interés particular) y objetivos (aquellos en los que se busca defender el interés general).

fin de contraponer dos procesos distintos para el control de constitucionalidad: *a)* el que se lleva a cabo, por regla general, a instancias de ciertos órganos políticos y al margen de los casos concretos y de la aplicación que haya podido tener una ley (que en ocasiones ni siquiera ha sido aplicada), y *b)* aquel que ejerce el órgano de control a instancias de un juez o tribunal que, a la hora de resolver un determinado litigio, se encuentra en la necesidad de aplicar una ley o disposición normativa sobre cuya constitucionalidad se plantean dudas o existen divergencias de opinión, por lo que eleva la cuestión sobre la constitucionalidad de la ley al órgano de control.⁴ Al primero de estos procesos, por tanto, se le conoce como abstracto, mientras que al segundo se le ha calificado como concreto.

Los procesos de control del primer tipo reciben el adjetivo de abstractos porque, en teoría, las autoridades políticas competentes para incoarlos deben defender no un interés particular, sino el interés general garantizando la supremacía del texto constitucional, es decir, con total abstracción de la aplicación concreta del derecho y limitándose a resolver una discrepancia abstracta sobre la conformidad o disconformidad de un texto legal con la Constitución.⁵ Los procesos de

⁴ Joaquín Brage Camazano, *La acción de inconstitucionalidad*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 79.

⁵ Miguel Carbonell, al referirse a los mecanismos de control abstracto, señala que éstos son procesos para cuya instauración no se requiere de la existencia de un agravio concreto, sino que se somete a la consideración del órgano de control una posible inconstitucionalidad normativa, aunque de ella no derive un perjuicio concreto para la parte que está ejerciendo la acción. Véase Miguel Carbonell, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*. México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2007, p. 646.

control abstractos son directos (por lo que se sustancian en vía principal) y objetivos.

Si bien existen países en donde los procesos abstractos de control de constitucionalidad de leyes y disposiciones normativas con rango de ley pueden ser comenzados a través de la acción popular⁶ o por personas que tengan un interés legítimo en el análisis de la conformidad con la Constitución de estos textos legislativos (como sucede en Austria o Bélgica),⁷ lo cierto es que generalmente se legitima activamente para entablar estos procesos a órganos públicos y políticos,⁸

⁶ Esto ocurría, por ejemplo, en el caso de Hungría.

⁷ Fernández Rodríguez señala al respecto que: “Como importante excepción a esta restricción en la legitimación en los procesos abstractos y objetivos hay diversos casos que prevén una acción popular, es decir, una legitimación a favor de toda persona para denunciar directamente la inconstitucionalidad de una ley. La acción que se incoa sigue siendo objetiva porque se entiende que el particular actúa en interés del buen funcionamiento del Estado. Así, en Austria, desde 1975 (para leyes que violan derechos de los ciudadanos que las impugnan), y en Bélgica, desde 1988, encontramos una previsión de este tipo. En Europa del Este tenemos a [...] Eslovenia, en donde se habla de cualquiera con interés legítimo [...] También en Montenegro y en Serbia se legitima a todos. Esta apertura a los particulares choca con la característica indicada de la restricción de legitimación, además de acentuar el peligro de que el órgano se vea saturado (saturación que, incluso, está presente en Tribunales Constitucionales que carecen de tan amplia legitimación). Véase J. J. Fernández Rodríguez, *op. cit.*, n. 2, p. 104. Sin embargo, y a pesar de que Fernández Rodríguez defiende el carácter objetivo de este tipo de procesos, parte de la doctrina que señala que quizá podría decirse con mayor realismo que el proceso iniciado por la acción de inconstitucionalidad en casos como el de Hungría se aproxima funcionalmente a un control normativo concreto, aunque atípico. Y refiere que podría hablarse de concreción con mayor realismo porque parece difícilmente evitable que, en estos casos, no juegue un papel de cierta relevancia la “dialéctica del caso concreto”, véase J. Brage Camazano, *op. cit.*, n. 4, p. 82.

⁸ Por ejemplo, en los países europeos, algunos de los órganos legitimados en los diversos sistemas de control son: el presidente de la República; un grupo de diputados; un grupo de senadores; el Parlamento; el presidente del Senado; el Gobierno o el Consejo de Ministros; el presidente del Gobierno o primer ministro; el ministro de Justicia; los órganos estatales; el Gobierno regional; las Cámaras regionales o los órganos de los territorios autónomos y de los autogobiernos

pues se piensa que éstos actuarán en defensa objetiva de la constitución, en interés de ella y su primacía. Ejemplos sobre esta concepción en la práctica de los órganos de control pueden encontrarse en el Tribunal constitucional alemán, que afirmó que estos procesos no son de contienda o contradictorios entre partes, sino unilaterales y sin partes, ya que no hay litigio en sentido estricto. Asimismo, el Tribunal constitucional portugués ha negado legitimación incluso a los órganos, en principio constitucionalmente legitimados para incoar un proceso de control abstracto, en aquellos casos en que estos órganos se limitan a remitir al tribunal las peticiones que les son dirigidas por particulares, funcionando así como simples puentes entre éstos y aquél.⁹

Por su parte, de la tesis P./J. 129/99 de la Suprema Corte de Justicia de México, se advierte que este órgano de control, al interpretar la fracción II del artículo 105 constitucional ha determinado el carácter objetivo del proceso de control abstracto al señalar que en la acción de inconstitucionalidad la denuncia no se hace para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar la norma impugnada o su aplicación, sino para defender el principio de supremacía constitucional, ya que los efectos de la sentencia no afectan a las partes, sino a la ley impugnada y a quienes va dirigida.¹⁰

locales; el presidente del Tribunal Supremo; el Tribunal Supremo; el *Ombudsman*, y representantes de sindicatos, por mencionar algunos casos. Respecto de un panorama sobre este punto que no sólo contemple el ámbito europeo véase también Lucio Pegoraro, *Giustizia costituzionale comparata*. Turín, Giappichelli, 2007, pp. 125-131.

⁹ Véase J. Brage Camazano, *op. cit.*, n. 4, p. 82.

¹⁰ Sobre las características de la acción de inconstitucionalidad como proceso de control de constitucionalidad abstracto en México véase Humberto Suárez

En sentido similar se ha pronunciado el Tribunal constitucional español que, al resolver un recurso de inconstitucionalidad, en su sentencia 42/1985 señaló que:

La facultad de promover el recurso de inconstitucionalidad no la otorga la Constitución en atención a un interés propio de quienes la reciben, sino en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional. No se defiende mediante este recurso ningún interés o derecho propio, sino el interés general y la supremacía de la Constitución, de manera que el *ius agendi* en que tal facultad consiste, sin conexión alguna con los derechos de que es titular la persona que lo ejerce, forma parte de las competencias que corresponden al órgano que se ocupa, o del haz de facultades propias de la representación política que se ostenta. No es la persona física concreta la que, por sí sola o en unión de otras, puede impugnar la constitucionalidad de las leyes, sino el órgano de que la misma es titular o la condición de representante del pueblo de que está investida.

Ahora bien, en países como Alemania, Italia, Portugal, Austria, Colombia o España, por mencionar sólo algunos casos, se admite por parte de la doctrina que los órganos de control han cumplido también a través de este tipo de mecanismos con un papel de integración social y política, así como de neutralización de los conflictos políticos.¹¹ Es

Camacho, *El sistema de control constitucional en México*. México, Porrúa, 2007, p. 351.

¹¹ En Alemania, por ejemplo, Schneider señala que las sentencias del órgano de control “se basan en las normas legales vigentes ya que su campo de acción está dado por el orden constitucional de la ley fundamental. Al mismo tiempo, sin embargo, la Corte juzga de acuerdo con intereses al balancear antítesis políticas, aunar fuerzas opuestas y conciliar opiniones contrarias en el terreno constitucional. Visto así, da la impresión de que la Corte actúa a menudo como ‘conciliador’ o ‘arbitrador’ en batallas de opinión política y llega a sentencias en las que incluso, en algunos puntos, la parte derrotada puede sentirse en parte como

verdad que para ello los órganos de control no sólo se han valido de los procesos abstractos, sino también de otras vías procesales; pero es indiscutible que, si la abstracción de los procesos de control ha podido implicar dificultades derivadas de situaciones políticas en algunos casos, ha sido al mismo tiempo una vía para solucionar conflictos políticos —patentes o permanentemente latentes—, de gran profundidad, conflictos que de otra manera habrían permanecido sin solución posible en muchos casos y, lo que es más grave, sin que el sistema ofreciese ninguna válvula de escape, con el gran riesgo que ello puede significar.¹² Por lo tanto, los beneficios que ofrecen estos procesos son importantes y, aunque en la práctica los riesgos de politización son evidentes, también es necesario decir que en el buen uso de estos procesos juega un papel fundamental la actuación de las autoridades legitimadas para iniciarlos, pues en ellas recae la responsabilidad de no demeritar las bondades de los procesos abstractos y restarles legitimidad como consecuencia de su mal uso.

Otro aspecto que es muy importante analizar es el momento en que los procesos de control abstracto pueden presentarse. En una parte minoritaria de los países en los que existe este tipo de control, los procesos se dan después de la aprobación de la ley o de la disposición normativa, pero antes de su promulgación o publicación.¹³ Este tipo de procesos,

un ganador y la parte exitosa como un perdedor". Véase Hans-Peter Schneider, "El Tribunal Constitucional Federal alemán entre la justicia y la política", *Revista Vasca de Administración Pública*. Oñati, núm. 31, septiembre-diciembre de 1991, p. 103.

¹² J. Brage Camazano, *op. cit.*, n. 4, p. 90.

¹³ A pesar de que ésta es la regla general en el control *a priori*, existen excepciones en que el control se da incluso no sólo sobre leyes aprobadas, sino también para

que se han calificado como de control *a priori*, encuentran su justificación en la conveniencia de expulsar del ordenamiento los textos legislativos que sean contrarios a la Constitución antes de que puedan ocasionar perjuicio a los destinatarios de la norma inconstitucional o a sus derechos; sin embargo, como ya se ha dicho, su naturaleza suscita dudas acerca del carácter jurisdiccional de estas actividades ejercidas por el órgano de control al no producirse, en el momento de determinar la conformidad de una ley (o, si se quiere, de un proyecto de ley) con la Constitución, una verdadera contradicción. El caso paradigmático de este tipo de control es el sistema francés, aunque existen otros países en los que los procesos de control preventivo coexisten con el control *a posteriori* o se presentan con diferentes matices.¹⁴

Por su parte, el control *a posteriori* se presenta en la mayoría de los sistemas de control de constitucionalidad y tiene lugar después de la entrada en vigor de la norma fiscalizada. Este tipo de control permite superar los inconvenientes de

controlar la constitucionalidad de proyectos o proposiciones de ley, como ocurre en Hungría.

¹⁴ Fernández Rodríguez enuncia algunos ejemplos cuando indica que se pueden “citar otros países en los que, en uno u otro sentido, hay procedimiento preventivo, como Alemania, Austria, Chipre, Estonia, Hungría, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal y Rumania. En estos últimos, a excepción de Irlanda, el control preventivo coexiste con uno *a posteriori*, aunque para el caso chipriota éste sólo procede contra leyes que discriminen a una de las dos comunidades (griega y turca). No obstante, existen diferencias entre los casos citados dado que, por ejemplo, en Alemania el control previo afecta a las leyes de aprobación de un tratado y al supuesto de la negativa del presidente de la República a promulgar una ley, negativa que es impugnada ante el Tribunal Constitucional, el cual tendrá que examinar la validez de dicha ley antes del estudio del rechazo a la promulgación. En Austria tiene por objeto únicamente averiguar si el proyecto de ley (o de reglamento) entra en la competencia de la Federación o de los *Länder*. En Italia afecta a las leyes regionales”. Véase J. J. Fernández Rodríguez, *op. cit.*, n. 2, p. 77.

los procesos de control preventivo y operar sobre una ley ya en vigor ajustándola al momento histórico en que se produce el control. Pero a pesar de ello, la virtualidad de estos procesos está supeditada a la existencia o inexistencia de un plazo de interposición y, en el primer caso, a su duración.¹⁵ El conflicto se presenta aquí entre seguridad jurídica y funcionalidad de los procesos abstractos de constitucionalidad. Si el plazo es muy largo o no existe, esta situación puede actuar en demérito de la certeza de las leyes o disposiciones generales que conforman el orden normativo de un Estado; sin embargo, si existen plazos demasiado cortos para la interposición de un recurso con el que se iniciarán procesos de control abstractos, la eficacia de los medios de control puede ponerse en entredicho, pues en muchas ocasiones la inconstitucionalidad sólo se manifiesta o es conocida por las autoridades después de cierto tiempo en que la ley o la disposición normativa ha entrado en vigor.

Una cuestión más que debe tratarse con relación a los procesos de control abstractos es que la ley o disposición normativa puede ser impugnada total o parcialmente, lo que implica que, en el primer caso, la resolución que declara la inconstitucionalidad del acto impugnado alcanzará a todo el cuerpo normativo, mientras que en el segundo sólo a una parte de él, pudiendo aplicarse la parte no impugnada siempre y cuando esto sea posible, de acuerdo con la resolución del órgano de control. Esto significa que si la sentencia anula normas de cuya aplicación depende la de otra u otras, éstas

¹⁵ *Ibid.*, pp. 77-78.

no podrán aplicarse aun cuando no hayan sido expresamente anuladas por el órgano controlante.¹⁶

III. ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El control abstracto de normas generales tiene antecedentes importantes en el constitucionalismo mexicano. En la Constitución de Cádiz de 1812, por ejemplo, las Cortes Generales tenían, de acuerdo con el artículo 131 de dicho ordenamiento, competencia para proponer y decretar leyes, pero también para interpretarlas y derogarlas en caso necesario. De esta manera, se otorgaban a un órgano político facultades de control sobre la legislación de la época con características muy particulares, pero que pueden entenderse como antecedentes de la acción de inconstitucionalidad.

El primer texto constitucional que estuvo vigente en nuestro país como nación independiente, es decir la Constitución de 1824, señalaba en su artículo 137 que la Suprema Corte de Justicia tenía atribuciones para conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales según se previniera por la ley, con lo que se le daban facultades de control a ese órgano jurisdiccional. Sin embargo, este texto constitucional también establecía que sólo el Congreso General podría resolver las dudas que ocurrieran sobre la inteligencia

¹⁶ Miguel Covián Andrade, *La teoría del rombo. Ingeniería constitucional del sistema político democrático*. México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, 2000, p. 294.

de los artículos de la propia Constitución y del Acta Constitutiva. La facultad de interpretación de la Constitución —y en consecuencia también de las leyes—, se otorgaba al Congreso General, con lo que se establecía una forma de control de constitucionalidad ejercido por un órgano político.

Por su parte, las Siete Leyes constitucionales de 1836 daban facultades de control a un órgano al que el constituyente de la época otorgó un muy amplio ámbito competencial cuyos alcances eran casi omnímodos. En la segunda de estas Leyes se establecía que en México existiría un Supremo Poder Conservador, integrado por cinco individuos, que entre sus múltiples facultades tendría la de declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de los dos meses siguientes a su sanción, cuando fueren contrarios a algún artículo expreso de la Constitución y en la medida en que se lo exigieran el Supremo Poder Ejecutivo, la alta Corte de Justicia o parte de los miembros del Poder Legislativo. La forma en que se concibió el control de constitucionalidad de las leyes y decretos en la Constitución de 1836 denota la preferencia del Constituyente por un control de constitucionalidad marcadamente político que sólo podía ser ejercido por órganos del Estado y cuyas resoluciones tendrían validez general.¹⁷ No

¹⁷ Debe recordarse que la Quinta de las Leyes Constitucionales otorgaba a la Corte Suprema de Justicia facultades para recibir las dudas que tuvieran los demás tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley, y hallándolas fundadas, pasarlas a la Cámara de Diputados, exponiendo su juicio y promoviendo la declaración correspondiente. Esta competencia otorgaba facultades de control al máximo tribunal del país; sin embargo, las facultades más importantes en ese ámbito se reconocían al Supremo Poder Conservador, que además podía declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia.

obstante lo anterior, es necesario mencionar que el Supremo Poder Conservador nunca anuló ley o decreto alguno durante el breve tiempo en que estuvo vigente.¹⁸

Posteriormente se dio un paso de gran importancia en la concepción del control abstracto de normas y disposiciones generales en México con el voto particular que el diputado José Fernando Ramírez expuso en el proyecto de reformas a la Constitución centralista de 1836. Para él era necesario atribuir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer, en juicio contencioso, los reclamos mediante los cuales el Supremo Gobierno, la cuarta parte de los diputados, la tercera parte de los senadores presentes o la tercera parte de las Juntas Departamentales consideraran alguna ley como inconstitucional. Lo mismo debía ocurrir, a decir del diputado Ramírez, cuando en los mismos términos los diputados, senadores o Juntas Departamentales reclamaran algún acto del Ejecutivo. Retomando la doctrina moderna que había tenido gran eco en la Francia de su época, Ramírez consideraba que la influencia que ejercía la Corte de Justicia había sido fundamental en la paz y tranquilidad de Estados Unidos de América. El aislamiento que tenía este órgano jurisdiccional, pensaba, le otorgaba un carácter de imparcialidad indispensable para resolver en la calma de las pasiones escuchando solamente la voz de la justicia, las grandes cuestiones cuya resolución, muchas veces equívoca o desarreglada, era la causa de los grandes trastornos políticos.

Ramírez consideraba que los diputados, los senadores, los secretarios de despacho e incluso el mismo Presidente de la

¹⁸ Juventino V. Castro y Castro. *Biblioteca de amparo y derecho constitucional*, t. I. México, Oxford University Press, 2002, p. 20.

República podían afectarse de sus propios intereses, del de sus parientes y amigos, o de pasiones o caprichos. Por ello era necesaria mucha firmeza de alma y una virtud que además de ser filosófica fuera verdaderamente evangélica para que uno de esos funcionarios no hiciera, o por lo menos no apoyara, una iniciativa de ley que favoreciera sus miras, aun cuando se opusiera a algún artículo de la Constitución. De estos hechos podían, por tanto, proceder interpretaciones violentas al texto constitucional, soluciones especiosas a argumentos indestructibles e intrigas para las votaciones con las que se buscara ganar a toda costa. Pero estas formas de lograr cometidos contrarios al interés general dañarían a la Asamblea Legislativa, y el público, que persuadido de su injusticia jamás la aprobaría en su interior, debería tener la oportunidad de ocurrir a una corporación esencialmente imparcial para que se pronunciara sobre la inconstitucionalidad de una ley. Y es que si bien Fernando Ramírez consideraba que los individuos que componían o debían componer la cabeza del Poder Judicial también eran susceptibles de afectarse en alguna ocasión de los defectos a los que se había referido, esto sucedería tan rara vez, que en nada perjudicaría a la absoluta imparcialidad que en la mayor parte de ellos existía de hecho y en los demás racionalmente se presumía. De esta forma, al expresar su oposición a la existencia del Supremo Poder Conservador, el diputado Ramírez señaló que, en su concepto, su falta sólo podía reemplazarse concediendo a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de diputados, de senadores o de Juntas Departamentales reclamaran alguna ley o acto del Ejecutivo como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se

sometiese al fallo de la Corte de Justicia.¹⁹ Esta propuesta, sin embargo, no se concretó y el voto del diputado Ramírez no fue sino un deseo que constituyó un antecedente importante de los medios jurisdiccionales de control de constitucionalidad en el país.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 los órganos superiores del Poder Judicial veían reducidas sus funciones principalmente a la revisión de las sentencias que dictaban los jueces inferiores, pero esto no fue obstáculo para que en ellas se suprimiera el Supremo Poder Conservador. En consecuencia, en este documento constitucional de carácter centralista sólo se conservó un tímido control político en preceptos aislados, como el artículo 66, fracción XVII, que otorgaba facultades al Congreso para reprobado los decretos dados por las Asambleas departamentales cuando éstos fueran contrarios a la Constitución o a las leyes.²⁰

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que reinstauraba la vigencia de la Constitución Federal de 1824, aunque con modificaciones significativas, otorgaba facultades al Congreso para declarar nula toda ley de los Estados que atacara la Constitución o las leyes generales. Esta declaración sólo podía ser iniciada por la Cámara de Senadores, lo que denotaba el deseo de conservar formas de control

¹⁹ El voto particular puede encontrarse en Pablo Enrique Reyes Reyes, *La acción de inconstitucionalidad. Derecho procesal constitucional*. México, Oxford University Press, 2000, pp. 83-84.

²⁰ En las Bases Orgánicas la Corte Suprema de Justicia conservó la competencia para oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley y se le dieron facultades para iniciar la declaración correspondiente en el caso de juzgarlas fundadas, sin embargo, seguía prevaleciendo el poder político en el control de constitucionalidad.

político de constitucionalidad. No obstante lo anterior, a este control se sumó un mecanismo que constituye un antecedente de primer orden en el control abstracto de constitucionalidad de las leyes: el reclamo constitucional.²¹ El artículo 23 del Acta señalaba que si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General fuere reclamada como anticonstitucional por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, por 10 diputados, seis senadores o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se haría el reclamo, sometería la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darían su voto. Las declaraciones correspondientes se remitirían a la Suprema Corte, que publicaría el resultado, quedando anulada la ley si así lo resolviera la mayoría de las legislaturas. Las declaraciones afirmativas tendrían que incluir a la letra la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se opusiera.²² La operatividad del reclamo, sin embargo, no fue la esperada, entre otras cosas por lo difícil que, debido a la lentitud de las comunicaciones, era lograr en aquella época que las legislaturas se pronunciaran en un mismo día y

²¹ Al respecto véase Lucio Cabrera Acevedo, "El reclamo como antecedente de la acción de inconstitucionalidad en el artículo 105 de la Constitución", *Revista Quórum*. México, 2a. época, año IV, núm. 32, enero-febrero de 1995, pp. 83 y ss.

²² En el Acta Constitutiva y de Reformas se contempló por primera vez a nivel federal la figura del amparo, lo que constituye un medio de control de gran importancia, pero cuyos efectos no eran generales. El artículo 25 del Acta señalaba: "Los tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante de la República, en el ejercicio y conservacion de los derechos que le concedan esta Constitucion y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federacion, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales á impartir su proteccion en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaracion general respecto de la ley ó del acto que lo motivare".

dentro del plazo de tres meses sobre la constitucionalidad de una ley. Además, ese voto, como ya se señaló, debía ser remitido a la Corte para que ésta publicara el resultado y anulara la ley si así lo decidían la mayoría de las legislaturas. Quizá la participación de los órganos legislativos locales provocó que el reclamo no prosperara como medio de control;²³ no obstante, su construcción refleja elementos significativos que pudieron influir en la concepción de la acción de inconstitucionalidad.

En la Constitución de 1857, por su parte, la participación de los órganos políticos en los procedimientos de control de constitucionalidad deja su lugar a los órganos jurisdiccionales y el juicio de amparo se erige como una figura central en el ordenamiento jurídico. En este texto fundamental, el artículo 101 otorgaba competencia a los tribunales de la federación para resolver las controversias que se suscitaban por leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales o vulneraran o restringieran la soberanía de los Estados. Asimismo, se le daban facultades para conocer de aquellas controversias que resultaran de leyes o actos de las autoridades de éstos que invadieran la esfera de la autoridad federal. Todos estos juicios, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102 de la Constitución, se seguirían a instancia de parte agraviada, por medio de los procedimientos y formas del orden jurídico determinadas por ley. La sentencia, asimismo, solamente se ocuparía de los individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que versara el proceso, sin hacer ninguna

²³ Durante la vigencia del reclamo la Suprema Corte sólo conoció de tres procedimientos de este tipo y ninguno de ellos fue declarado fundado.

declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. Con estas disposiciones se incluirían importantes procedimientos jurisdiccionales de control en el sistema jurídico mexicano, pero de carácter concreto y sin que sus resultados pudieran tener efectos *erga omnes*.

Los hechos que dieron origen al Constituyente de 1916-1917 provocaron que en el texto original de la Constitución de 1917 se dejara de lado la idea de considerar a los derechos del hombre como la base y objeto de las instituciones sociales, reputándolos como un conjunto de garantías individuales que el Estado otorgaba a quien se encontraba en su territorio. Sin embargo, a pesar de los cambios que se dieron en la concepción de los derechos y de la forma en que se regularía la posición de los individuos frente al Estado, los medios jurisdiccionales de control de constitucionalidad de las leyes que se contemplaban en la Constitución de 1857 se mantuvieron. De hecho, su procedencia general era la misma en ambos ordenamientos constitucionales, pero con la diferencia de que mientras la ley fundamental de 1857 era muy sucinta por lo que se refería a la formación del juicio de amparo, la Constitución de 1917 era mucho más explícita al contener una regulación completa de su ejercicio.²⁴ Así, el texto original de 1917 contemplaba medios de control de la constitucionalidad de las leyes, pero tomando como base la regulación de 1857, lo que implicaría que tampoco se contemplaran medios abstractos cuyos efectos fueran generales. No fue sino hasta el 31 de diciembre de 1994 que se introdujo a nuestro sistema jurídico la acción

²⁴ Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio de amparo*. 37a. ed. México, Porrúa, 2000, p. 128.

de inconstitucionalidad, al modificar el artículo 105 de la Constitución.²⁵

IV. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

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

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

²⁵ En el texto original del artículo 105 de la Constitución solamente se establecían las controversias constitucionales al señalarse: “Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Actualmente existen en México dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano que son acordes con un modelo de control de convencionalidad.³¹ Además del control difuso,

³¹ Así lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente Varios 912/2010, cuyo punto 36 señala: “Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema que [...] es concentrado en una parte y difuso en otra y que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, los que finalmente fluyan

cuya configuración ha sido reciente,³² existe también un control concentrado que engloba mecanismos de protección que son piezas fundamentales en la defensa que, a través de la jurisdicción, se hace de los derechos humanos en nuestro país. Uno de esos mecanismos es precisamente la acción de inconstitucionalidad que, como procedimiento abstracto, *a priori* y objetivo, tiene características especiales en nuestro país. Y es que si bien en buena medida a través de los procesos abstractos de control no se tutelan derechos subjetivos e intereses legítimos de ciudadanos concretos, este hecho no es suficiente para desterrar de plano una dimensión subjetiva en ellos, ya que el derecho en definitiva es funcional a necesidades de los seres humanos, y tras una disputa entre

hacia la Suprema Corte para que sea ésta la que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional”.

³² Debe recordarse que tradicionalmente sólo los órganos jurisdiccionales federales, actuando en los procedimientos especiales para ello, podían estudiar si un determinado acto de autoridad se ajustaba a la Constitución, y esta competencia estaba vedada a los tribunales locales e incluso a los federales cuando actuaban en procedimientos ordinarios. Sin embargo, este paradigma de concentración orgánica y procesal del control de constitucionalidad mexicano se rompió, como refieren Eduardo Ferrer-MacGregor y Rubén Sánchez Gil, por varios sucesos acaecidos entre 2009 y 2011: 1) las cuatro sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que se condena a todos los jueces mexicanos a ejercer control de convencionalidad de manera oficiosa y dentro de sus respectivas competencias; 2) la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, especialmente por el nuevo contenido normativo del artículo 1o. constitucional; 3) el cumplimiento por parte de la Suprema Corte de la sentencia de la Corte Interamericana relativa al caso Radilla Pacheco, al resolver el expediente varios 912/2010, modificando su interpretación tradicional de la segunda parte del artículo 133 constitucional, y 4) dejar sin efectos la tesis jurisprudencial tradicional que impedía el control difuso de constitucionalidad a los jueces y tribunales locales. Véase Eduardo Ferrer MacGregor y Rubén Sánchez Gil, *Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013, p. 14.

órganos del Estado o políticos sobre la adecuación de una norma legal al mandato constitucional, se verán beneficiados o perjudicados también los ciudadanos en su esfera subjetiva.³³ En este sentido, Giancarlo Rolla ha señalado que sería incorrecto negar que detrás de la objetividad de los procesos constitucionales se esconde también la voluntad de enorme importancia para tutelar los derechos concretos lesionados (o que pueden lesionarse) por el uso incorrecto por parte del legislador respecto de la discrecionalidad política.³⁴

Es por ello que las acciones de inconstitucionalidad pueden fungir como mecanismos de enorme importancia en la protección de los derechos humanos. Sobre este punto hay que decir que desde las primeras resoluciones que recayeron en las acciones de inconstitucionalidad de las que conoció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se han tratado de alguna manera temas que inciden en la protección de los derechos humanos. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 1/1995, un grupo de diputados de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal formularon demanda en vía de acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, específicamente de las Secciones Tercera y Cuarta,

³³ Andrés Bordalí Salamanca, “La función judicial de defensa del orden constitucional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor, coord., *Derecho Procesal Constitucional*. 5a. ed., t. I. México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 25.

³⁴ Giancarlo Rolla, “El papel de la justicia constitucional en el marco del constitucionalismo contemporáneo”, en Juan Vega Gómez y Edgar Corzo Sosa, coords., *Tribunales y justicia constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 357.

que comprendían los artículos 60 al 68 y el artículo 71 de dicho ordenamiento. Este grupo de legisladores argumentaban que dichas disposiciones violaban los artículos 122, fracción I, inciso e), y 41 de la Constitución, y si bien la acción de inconstitucionalidad estaba relacionada con la exclusión de los partidos políticos con registro nacional para participar en la integración de los consejeros ciudadanos mediante la postulación de candidatos para desempeñar tales cargos públicos, en ella también se plantearon aspectos relevantes como el carácter sustantivo de los derechos políticos.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 1/1996, promovida por varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados en contra del artículo 12, fracciones III y IV, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 11 de diciembre de 1995, por considerar que violaba los artículos 21 y 129 de la Constitución, se abordaron también temas relacionados con la protección de los derechos. De esta acción de inconstitucionalidad, en la que se analizaba la conformidad con el texto constitucional de la participación de las fuerzas armadas en funciones relacionadas con la seguridad pública, resultaron tesis jurisprudenciales que incidían en materia de derechos. Una de ellas fue la tesis P./J. 35/2000,³⁵ en la que se señaló que los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponían, sino

³⁵ El rubro de esta tesis es: “SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES” y fue publicada en la página 557 del Tomo XI correspondiente al mes de abril de 2000 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

que se condicionaban recíprocamente, pues la seguridad pública no tendría razón de ser si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gozaran de sus garantías. Por tanto, la Corte determinó que debía establecerse un equilibrio entre la defensa plena de las garantías individuales y la seguridad pública al servicio de ellas. Los integrantes de la Corte consideraron que si bien no era admisible, por el bien de la comunidad a la que se debía otorgar seguridad pública, establecer un criterio que pudiera propiciar la proliferación y el fortalecimiento de fenómenos que atentaran gravemente contra los integrantes del cuerpo social, tampoco podría establecerse otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Esta resolución de la Corte ha sido polémica por sus contenidos y alcances; sin embargo, lo importante para el tema que se trata es que ya desde sus primeras manifestaciones, en las acciones de inconstitucionalidad se encuentran argumentos que están relacionados de manera importante con la protección de los derechos.

Es necesario señalar también que los avances que con el tiempo se han dado en la protección de los derechos humanos dentro de nuestro sistema se han reflejado en las acciones de inconstitucionalidad, y prueba clara de ello es, como ya se había adelantado, que la facultad para interponer este mecanismo jurisdiccional de control se otorgó, en el año 2006, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República,

que vulneren los derechos humanos contenidos en la Constitución.

A partir de la época en que cuenta con esta facultad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha hecho valer su legitimación activa en distintas ocasiones. En este sentido, las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la CNDH y resueltas por la Corte han sido las siguientes:³⁶

1. *Acción de inconstitucionalidad 29/2011*. Por medio de esta acción se impugna la reforma al artículo 373 del Código Penal del Estado de Veracruz, a través de la cual se tipificó la perturbación al orden público. Esta reforma se consideró por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos violatoria al derecho a la libertad de expresión y a las garantías de legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley penal. La acción de inconstitucionalidad fue considerada por la Suprema Corte procedente y fundada, por lo que se declaró la invalidez del artículo 373 del Código Penal de Veracruz, reformado mediante el Decreto número 296, publicado el 20 de septiembre de 2011 en la *Gaceta Oficial* de la entidad.

2. *Acción de inconstitucionalidad 9/2011*. A través de ella se impugnó el artículo 132, fracción V, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Querétaro porque se consideraba violatorio del principio de irretroactividad en materia penal. Esta acción de inconstitucionalidad fue

³⁶ Los datos contenidos en la lista que se presenta a continuación son tomados de las páginas electrónicas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y pueden ser consultados, respectivamente, en: http://www.cndh.org.mx/Acciones_Inconstitucionalidad y en la dirección electrónica <http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/Controversias-Constitucionalespub/AlnconstitucionalidadResueltas.aspx>

procedente y fundada, de manera que se declaró la invalidez del precepto mencionado, así como la reviviscencia del texto anterior de la referida fracción, vigente antes de la entrada en vigor de la ley que reformaba diversas disposiciones del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Querétaro que fue impugnada.

3. *Acción de inconstitucionalidad 32/2010*. La CNDH argumentó en esta acción que la creación de dos organismos protectores de los derechos humanos en una misma entidad federativa vulneraban la configuración institucional que el constituyente diseñó para la debida protección de los derechos humanos. En consecuencia, reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 4o., 48 y 71 de la Constitución Política del Estado de Chiapas. La acción de inconstitucionalidad, en este caso, fue sobreseída por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4. *Acción de inconstitucionalidad 4/2010*. Con ella se reclamaba la inconstitucionalidad del artículo 204, fracción I, del Código Civil para el Estado de Yucatán, por considerar que con este precepto se discriminaba en razón del padecimiento de alguna enfermedad incurable que además fuera contagiosa. Lo anterior debido a que la fracción impugnada preveía la pérdida de la patria potestad como consecuencia de la disolución del vínculo matrimonial debido al padecimiento de uno de los cónyuges de una enfermedad crónica, incurable y contagiosa o hereditaria. Esta acción fue sobreseída por la Segunda Sala de la Suprema Corte.

5. *Acción de inconstitucionalidad 3/2010*. Por medio de esta acción se impugnó la fracción II del artículo 24 de la Ley General del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, pues se consideraba que podría

vulnerar los derechos de igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad al señalar a las discapacidades físicas como causa de revocación de mandato de los miembros del Ayuntamiento. La acción fue declarada procedente pero infundada, por lo que se declaró la validez del precepto señalado.

6. *Acción de inconstitucionalidad 69/2009*. Con esta acción se reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 16, fracción XXII; 17, fracción I, inciso t), y 44, fracción II, de la Ley de Salud del Distrito Federal, porque se pensaba que contenía lenguaje considerado discriminatorio. La acción de inconstitucionalidad se sobreseyó toda vez que cesaron los efectos de la norma, al haber sido reformada.

7. *Acción de inconstitucionalidad 66/2009*. Esta acción se presentó pues se consideraba que el artículo 322 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal era violatorio de los artículos 1o., 6 y 7 de la Constitución. Se planteaba que este precepto realizaba una discriminación por indiferenciación, pues tenía por confesas a todas aquellas personas que se abstuvieran sin causa de comparecer cuando fueran citadas para hacerlo, cuando se negaran a declarar o cuando al hacerlo insistieran en no responder afirmativa o negativamente. Además se aducía que dicho artículo violaba las libertades de expresión y de información, al no excluir a los periodistas del cumplimiento de la obligación normativa de absolver posiciones en virtud del secreto que su profesión demandaba. La acción se declaró procedente pero infundada, por lo que se reconoció la validez del artículo referido.

8. *Acción de inconstitucionalidad 49/2009*. Con esta demanda se pretendía que se declarara la inconstitucionalidad del artículo 5o., fracción V, inciso c), de la Ley Orgánica de

la Procuraduría General de la República. Con ella se planteó la eficacia de los derechos y sus garantías, así como la limitación de las facultades de la CNDH. La acción fue declarada procedente pero infundada.

9. *Acción de inconstitucionalidad 48/2009*. Esta acción se presentó para cuestionar la constitucionalidad de los artículos 7, fracción I; 8, fracción VII; 10, fracción XII; 17, inciso A, fracción I, y 22, fracción I, inciso a), de la Ley de la Policía Federal; de la fracción I del artículo 87 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y de los artículos 18, fracción I; 23, inciso a); 34, fracción I, inciso a); 35, fracción I, inciso a), y 36, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Con ella se pretendía la no discriminación de los mexicanos por naturalización, de los mexicanos con doble nacionalidad y de los extranjeros en el acceso a los empleos públicos. También se reclamaba la falta de certeza jurídica en las operaciones encubiertas realizadas por la Policía Federal por la deslegalización que podría operar con la remisión a la norma reglamentaria, así como el derecho al trabajo de los miembros de las instituciones policiales. La acción de inconstitucionalidad fue declarada procedente y parcialmente fundada.

10. *Acción de inconstitucionalidad 37/2009*. A través de esta acción se planteaba la inconstitucionalidad del artículo 244 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, pues se consideraba que vulneraba el derecho a la información, la no regresividad de los derechos fundamentales y se limitaban las facultades de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. La acción se sobreescribió.

11. *Acción de inconstitucionalidad 36/2009*. Con ella se planteaba la inconstitucionalidad del artículo 124 de la Ley

de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, pues se consideraba que faltaba el instrumento procesal que permitiera hacer exigible el derecho al medio ambiente adecuado. La acción fue considerada procedente pero infundada.

12. *Acción de inconstitucionalidad 32/2009*. Esta acción tenía como finalidad reclamar la inconstitucionalidad del artículo 37 Bis G de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, ya que se pensaba que violaba el derecho a la seguridad social de los miembros de las instituciones policiales. La acción se sobreseyó.

13. *Acción de inconstitucionalidad 26/2009*. Con esta acción se pretendía que se declarara la inconstitucionalidad de las reformas al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, pues se argumentaba que violaba el derecho a la seguridad social de los miembros de las instituciones policiales e implicaba discriminación. La Suprema Corte consideró que la acción de inconstitucionalidad era procedente pero infundada.

14. *Acción de inconstitucionalidad 25/2009*. Planteaba la inconstitucionalidad de los artículos 33, fracción III; 59, y 112, fracción III, de las reformas a la Ley General de Salud. Se consideraba que en ella se empleaba lenguaje discriminatorio y se vulneraban los derechos de las personas con discapacidad, así como los principios de no discriminación y respeto a la dignidad humana. La acción fue sobreseyda por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

15. *Acción de inconstitucionalidad 23/2009*. Se demanda la inconstitucionalidad de los artículos 94, fracción I, inciso a), y 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, porque se consideraban

violatorios del derecho al trabajo de los miembros de las instituciones policiales y del principio de presunción de inocencia. La acción de inconstitucionalidad se consideró procedente pero infundada.

16. *Acción de inconstitucionalidad 22/2009*. Con esta acción se pretendía que se declarara la inconstitucionalidad de las reformas a los artículos 1339 y 1340 del Código de Comercio, realizadas mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 30 de diciembre de 2008, pues se consideraban violatorias al derecho a la tutela judicial efectiva, al derecho al recurso y al derecho a la no discriminación. La acción fue considerada procedente pero infundada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

17. *Acción de inconstitucionalidad 1/2009*. Con esta acción se pretendía que se declarara inconstitucional el artículo 2, fracción I, de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal. En ella se plantearon conflictos entre instrumentos internacionales y normas locales, así como aspectos relacionados con el principio *pro homine* y los derechos de las personas con discapacidad. La acción de inconstitucionalidad se sobreesió.

18. *Acción de inconstitucionalidad 79/2008*. Con esta acción se demandaba la inconstitucionalidad del artículo 47 de la Constitución del Estado de Guerrero y la Ley de Tutela y de Asistencia Social para Menores Infractores del Estado de Guerrero. Los argumentos que se proponían eran la falta de acatamiento por el legislador local de las adecuaciones legislativas que le fueron ordenadas en los artículos transitorios de la reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se argumentaban violaciones a los derechos de los menores infractores. La

acción fue sobreesida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

19. *Acción de inconstitucionalidad 146/2007*. Con esta acción se demandaba la inconstitucionalidad de la reforma a los artículos 144, 145, 146 y 147 del Código Penal para el Distrito Federal, la adición del tercer párrafo al artículo 16 Bis 6, y la adición del artículo 16 Bis 8 a la Ley de Salud para el Distrito Federal, referentes a la despenalización del aborto antes de las 12 semanas de gestación, realizadas mediante Decreto publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de abril de 2007. En la acción se planteaba también la invalidez extensiva del artículo 148 del Código Penal para el Distrito Federal y del artículo 16 Bis 7 de la Ley de Salud para el Distrito Federal. Se consideró parcialmente procedente e infundada la acción de inconstitucionalidad y se sobreesió respecto de los artículos 18 del Código Penal para el Distrito Federal y 16 Bis 7 de la Ley de Salud del Distrito Federal.

Los apuntes realizados evidencian que el mayor número de acciones interpuestas por la CNDH que se han resuelto han tenido como finalidad controvertir la constitucionalidad de ordenamientos locales (estatales³⁷ y del Distrito Federal³⁸), aunque también se han impugnado leyes generales y federales.³⁹ Ahora bien, es necesario señalar que aun cuando

³⁷ Se impugnan leyes estatales en las acciones de inconstitucionalidad 29/2011, 9/2011, 4/2010, 3/2010, 37/2009, 36/2009, 32/2009 y 79/2008. En esta última acción de inconstitucionalidad también se impugna una Constitución local, al igual que en la identificada con el número 32/2010.

³⁸ En este caso se encuentran las acciones de inconstitucionalidad 69/2009, 66/2009, 1/2009 y 146/2007.

³⁹ Por ejemplo, con las acciones de inconstitucionalidad 22/2009, 23/2009, 25/2009, 26/2009, 48/2009 y 49/2009.

las resoluciones de la Corte han sido diversas,⁴⁰ lo cierto es que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha puesto en el centro del debate temas que han definido los alcances y las dimensiones de la defensa de los derechos humanos en nuestro país.

Con la reforma de 2006 también se dotó a los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República para iniciar este tipo de acciones en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Haciendo uso de esta competencia, esta última ha interpuesto dos acciones de inconstitucionalidad, que se han resuelto por la Corte. La primera de ellas, identificada con el número 121/2008, reclamaba la invalidez de las normas contenidas en los artículos 11, segundo párrafo; 24; 27; 32, y sexto transitorio de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 21 de octubre de 2008. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal consideraba que las normas señaladas, relativas a la reparación del daño a cargo del Estado, violaban los artículos 1o.; 21; 22; 102, apartado B; 113, y 133 constitucionales. La acción en este caso se consideró procedente y parcialmente fundada, por lo que se declaró la invalidez del párrafo segundo del artículo 11

⁴⁰ La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró procedentes y fundadas las acciones de inconstitucionalidad 9/2011 y 29/2011, además declaró procedentes y parcialmente fundadas las acciones 146/2007 y 48/2009. Por otra parte, la Corte consideró procedentes pero infundadas las acciones de inconstitucionalidad identificadas con los números 22/2009, 23/2009, 26/2009, 36/2009, 49/2009, 66/2009 y 3/2010, y sobreseyó las acciones 79/2008, 1/2009, 25/2009, 32/2009, 37/2009, 69/2009, 4/2010 y 32/2010.

de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, porque imponía una multa injustificada que trastocaba el derecho consignado en el artículo 113 de la Constitución a quienes promovieran una reclamación notoriamente improcedente o que fuera declarada infundada. Por otro lado, se señaló que el mismo precepto no tenía claridad en las hipótesis que establecían multa a quienes promovieran una reclamación con dolo y mala fe o porque se hubiera interpuesto sin motivo. Se consideró sobre el particular que la redacción de estos dos aspectos era confusa e impedía una interpretación conforme, en la medida que, primero, al resolver sobre el fondo de una pretensión, ésta no se “declara” con dolo y mala fe, y segundo, porque no quedaba claro si la indicación “por haberse interpuesto sin motivo” aplicaba también a la interposición de una reclamación que fuera desechada por notoriamente improcedente o que a la larga fuera resuelta como infundada. Esto llevó a la declaración de invalidez de la norma señalada, pues se consideró que el texto de la ley, dada su redacción, impedía una interpretación conforme y no podía ser aplicada en forma certera.

La segunda de las acciones de inconstitucionalidad presentada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que resolvió la Corte fue la 17/2011, en la que se trataba el tema del régimen diferenciado entre hijos naturales y adoptados, así como las limitaciones en el procedimiento de adopción de menores en situación de desamparo y la suspensión de derechos en el ejercicio de la patria potestad y adopción. Las normas reclamadas a través de esta acción fueron los artículos 393, fracción I, inciso b); 400, y 402 del Código Civil para el Distrito Federal; 430 y 923 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; 3,

fracción XIII, y 27, fracciones VIII y X, de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, publicados en la *Gaceta Oficial* de la entidad el 15 de junio de 2011. Esta acción de inconstitucionalidad fue considerada parcialmente procedente pero infundada, por lo que se sobreesió respecto del artículo 402 del Código Civil para el Distrito Federal y se reconoció la validez de los artículos restantes.

La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California es otro de los organismos que, haciendo uso de la legitimación que le otorgó la reforma constitucional de 2006, presentó una acción de inconstitucionalidad en la que se solicitaba la invalidez del artículo 7o., primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante decreto 175, publicado en el *Periódico Oficial* del Estado el 26 de diciembre de 2008.⁴¹ La porción normativa impugnada establecía que la Constitución estatal tutelaba el derecho a la vida, al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entraba bajo la protección de la ley y se le reputaba como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida. La Procuraduría de los Derechos Humanos consideraba el precepto impugnado violatorio de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 14, 16, 20, 22, 24 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La acción en este caso fue declarada procedente y fundada, pero se desestimó por no alcanzar la votación de ocho votos establecida en el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución y 72 de

⁴¹ La acción fue la identificada con el número 11/2009.

la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Otro de los organismos locales de protección de derechos humanos que ha interpuesto una acción de inconstitucionalidad es la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. La acción fue la 99/2008, y con ella se pretendía impugnar la validez de la reforma a los artículos 2, 8, 25, 31, 32, 33, 37, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 54 y 56 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, publicada el 18 de julio de 2008 en el *Periódico Oficial* del Estado, pues se pensaba que violaban los artículos 6o., 14 y 16 constitucionales. Esta acción se sobreseyó al ser publicada una nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Puebla, por lo que los preceptos impugnados cesaron en sus efectos.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí también presentó la acción de inconstitucionalidad 37/2006, con la que se reclamaba la inconstitucionalidad de la Ley de Justicia para Menores del Estado de San Luis Potosí, ya que se consideraba que esta ley debía establecer un régimen especializado, con un sistema de aplicación personalísimo. Además, se pensaba que las medidas de internamiento debían ser por el tiempo más breve que procediera y no como lo establecía la ley impugnada (de seis meses hasta 12 años). La acción fue declarada procedente pero infundada en este caso.

Por su parte, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora interpuso la acción de inconstitucionalidad 5/2011, con la que se pretendía que se declarara la invalidez del Decreto que reformaba y adicionaba los artículos 9 y 21 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora; sin embargo, en este caso el Presidente de la Comisión Estatal se desistió de la acción.

Finalmente, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Zacatecas presentó la acción de inconstitucionalidad a la que se asignó el número 145/2007, con la que se solicitó la invalidez de la Ley del Instituto para las Mujeres Zacatecas, publicada en el *Suplemento al Periódico Oficial del Estado de Zacatecas* el 4 de abril de 2007. Los preceptos que consideraba violados eran los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero en esta acción no se llegó a conocer el fondo del asunto dado que se sobreesayó por extemporaneidad de la demanda.

Éstos son los casos en que los organismos locales de protección de los derechos humanos han hecho valer su legitimación a fin de garantizar el respeto de los derechos humanos que integran el orden jurídico mexicano. Las resoluciones al respecto han sido variadas; sin embargo, se ha comenzado a reflejar un interés por parte de estas instituciones en contrastar normas de carácter general con los derechos que deben proteger.

Por otra parte, es conveniente señalar que el parámetro a considerar para la interposición de las acciones de inconstitucionalidad también ha variado con el paso del tiempo. Hasta antes de la reforma constitucional de 2011, los organismos de protección de los derechos humanos tenían competencia, según lo establecido en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional, para interponer acciones de inconstitucionalidad contra normas generales que vulneraran los derechos humanos consagrados en la Constitución y nada se decía sobre la posibilidad de iniciar estos medios

de control cuando dichas normas violaran derechos contenidos en tratados internacionales. Sin embargo, este punto fue resuelto por la Corte al tratar la acción de inconstitucionalidad 22/2009 que, como ya se mencionó, planteaba la inconstitucionalidad de los artículos 1339 y 1340 del Código de Comercio, que habían sido reformados mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 30 de diciembre de 2008.

Con dicho decreto se determinó que sólo podían recurrirse las resoluciones que se dictaran durante el procedimiento y las sentencias que recayeran en negocios cuyo valor excediera de doscientos mil pesos por concepto de suerte principal. También se estableció con las reformas al Código de Comercio que las apelaciones no procederían en juicios mercantiles cuando por su monto se ventilaran en los juzgados de paz o de cuantía menor, o cuando el monto fuere menor a doscientos mil pesos por concepto de suerte principal.⁴²

La Comisión Nacional esgrimió en este caso como conceptos de invalidez la violación a los artículos 14 y 17 de la Constitución General, debido a que con esta reforma se alteraban las formalidades del procedimiento y se vulneraba el derecho a una tutela judicial efectiva, pues ambos principios desplegaran su eficacia en el tema de acceso a los recursos. Dadas las particularidades del caso se puso a debate en la Corte la posibilidad de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pudiera plantear acciones de

⁴² Según se establece en la exposición de motivos, esta reforma tenía como finalidad evitar confusiones respecto a la cuantía de los asuntos y determinar con claridad en qué casos procedía la apelación.

inconstitucionalidad en contra de normas de carácter general que vulneraran los derechos humanos contenidos en tratados internacionales. Las opiniones fueron diversas y contrarias, pero el debate sirvió para sentar un criterio al respecto. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que si bien era cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución establecía que las acciones de inconstitucionalidad tenían por objeto plantear la contradicción con la Ley Suprema, lo que implicaba que se promovieran para reservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos previstos por la Constitución podían servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo era que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que debían ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución podían invocarse como violados, sin que procediera hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esa vía, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también podían denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que era dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos.⁴³

⁴³ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALI-

Desde luego, esta interpretación tuvo un eco importante y, en consecuencia, el poder reformador de la Constitución dispuso cualquier duda al respecto ampliando el parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la Comisión Nacional y las Comisiones locales de derechos humanos al reformar el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional, a efectos de que estos organismos puedan objetar la constitucionalidad de normas generales cuando consideren que dichas normas vulneran los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.⁴⁴

Otro avance importante en la protección de los derechos humanos a través de medios de control abstractos es la legitimación que se otorgó tanto al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos como a los organismos

DAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011). Tesis P./J. 31/2011, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 870.

⁴⁴ En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por la Cámara de Senadores el 18 de marzo de 2010 se señaló que la lucha por el reconocimiento y vigencia de los derechos humanos en México había recorrido un largo y sinuoso camino, pero finalmente se había convertido en un indicador de gobernabilidad democrática y de la gestión gubernamental. De esta forma, en razón del espíritu garantista que había conducido al Senado a reformar el marco constitucional del juicio de amparo con el propósito de que el mismo pudiera proceder por la violación a derechos humanos no solamente reconocidos por la Constitución, sino también por los tratados internacionales que hubieren sido firmados y ratificados por el Senado, era necesario adecuar la fracción II del artículo 105 constitucional. Es más, la urgencia se plantea por la resolución de la acción de inconstitucionalidad 22/2009 por parte de la Suprema Corte, que es citada en la iniciativa de reforma constitucional. En virtud de que se creyó que con la interpretación de la Corte se limitaba a los organismos protectores de los derechos humanos, se consideró fundamental que éstos contaran con un mecanismo de control del alcance trascendental que tenían las acciones de inconstitucionalidad y, por tanto, se propuso reformar el texto constitucional.

garantes equivalentes en los estados de la República y en el Distrito Federal para interponer acciones de inconstitucionalidad. Con la modificación a la fracción II del artículo 105 constitucional, el IFAI puede iniciar estas acciones en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos estatales pueden controvertir las leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal aquellas emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Hasta el momento, ninguna acción presentada por alguno de estos organismos ha sido resuelta en el fondo; sin embargo, la puerta se ha abierto para que puedan hacer uso de esta facultad a fin de proteger el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.⁴⁵

Éstos son algunos de los cambios que la acción de inconstitucionalidad ha experimentado y que inciden en la protección de los derechos humanos en México a través de este mecanismo de control. Con ellos se ha pretendido flexibilizar el control abstracto a fin de lograr una mejor protección de los derechos humanos y, por ello, deben celebrarse los pasos que se han dado para recorrer un camino que en nues-

⁴⁵ En agosto de 2014, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 189 y 190 de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión que, sin embargo, fue desechada por notoria y manifiestamente improcedente, pues la Corte consideró que este organismo no podía impugnar leyes que no hubieren sido aprobadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

tro país ha sido difícil, pero que con cambios como los señalados puede encontrar senderos menos sinuosos.

VI. CONCLUSIONES

La acción de inconstitucionalidad ha sido una vía a través de la cual se ha buscado proteger los derechos humanos en nuestro país, aun cuando su finalidad no es tutelar de manera directa derechos subjetivos o intereses concretos. Dado que con este procedimiento abstracto se pretende frenar los posibles abusos que el legislador puede cometer en uso de su discrecionalidad, al resolver este tipo de acciones se han discutido al interior de la Suprema Corte de Justicia diversos aspectos que inciden en la manera en que se entiende la protección de los derechos humanos en nuestro país.

La defensa de los derechos ha sido un argumento que se encuentra presente en el Pleno de la Corte en una gran cantidad de acciones de inconstitucionalidad, pues al abordar la tutela del orden constitucional, la posición de las personas frente al Estado se convierte en un tema recurrente. Es por ello que, a pesar del sentido de las resoluciones que han recaído en ellas, al constituir procedimientos en los que participan como actores organismos públicos y políticos, las discusiones sobre derechos humanos que se dan al resolver acciones de inconstitucionalidad han puesto en la escena pública una gran cantidad de temas en esta materia. Una prueba de ello es que algunos de los canales que se encontraban cerrados para la defensa de los derechos humanos por

medio de estos procedimientos de control, se han abierto encontrando un lugar en el texto constitucional a través de la legitimación de organismos cuya finalidad es la protección de este tipo de derechos o ampliando el parámetro de control que debe tomarse en cuenta al resolver las acciones de inconstitucionalidad. La importancia de estos cambios no es menor, pues cada vez son más los cauces que pueden encontrarse en el control concentrado para hacer valer los derechos humanos. Por eso es que el creciente interés en llevar ante la Corte leyes que contravienen los derechos protegidos por la Constitución o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, es una muestra del reposicionamiento de los derechos en la agenda pública. En la medida que ese interés no decaiga y que los medios a través de los cuales se pueden salvaguardar los derechos humanos se sigan haciendo valer, habrán cumplido su función los cambios constitucionales que se han planteado en nuestro país con el fin de proteger la esfera de derechos y libertades con que cuentan las personas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BORDALI SALAMANCA**, Andrés, "La función judicial de defensa del orden constitucional", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor, coord., *Derecho procesal constitucional*. 5a. ed., t. I. México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2006.
- BRAGE CAMAZANO**, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, *El juicio de amparo*. 37a. ed. México, Porrúa, 2000.

- CABRERA ACEVEDO, Lucio, "El reclamo como antecedente de la acción de inconstitucionalidad en el artículo 105 de la Constitución", *Revista Quórum*. México, 2a. época, año IV, núm. 32, enero-febrero 1995.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*. México, Porrúa-UNAM-CNDH, 2007.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *Biblioteca de amparo y derecho constitucional*, t. I. México, Oxford University Press, 2002.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *La teoría del rombo. Ingeniería constitucional del sistema político democrático*. México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, 2000.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Rubén Sánchez Gil, *Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*. 2a. ed. Madrid, Tecnos, 2007.
- PEGORARO, Lucio, *Giustizia costituzionale comparata*. Turín, Giappichelli, 2007.
- REYES REYES, Pablo Enrique, *La acción de inconstitucionalidad. Derecho procesal constitucional*. México, Oxford University Press, 2000.
- SCHNEIDER, Hans-Peter, "El Tribunal Constitucional Federal alemán entre la justicia y la política", *Revista Vasca de Administración Pública*. Oñati, núm. 31, septiembre-diciembre de 1991, p. 103.
- ROLLA, Giancarlo, "El papel de la justicia constitucional en el marco del constitucionalismo contemporáneo", en Juan Vega Gómez y Edgar Corzo Sosa, coords., *Tribunales y justicia constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*. México, Porrúa, 2007, p. 351.

Colección sobre la protección constitucional de los derechos humanos. Fascículo 15. La acción de inconstitucionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos, fue editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional.
La copia se realizó en 1,000 discos.

Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi

María Ampudia González

Mariano Azuela Güitrón

Ninfa Delia Domínguez Leal

Rafael Estrada Michel

Mónica González Contró

David Kershenobich Stalnikowitz

Carmen Moreno Toscano

María Olga Noriega Sáenz

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

Norma Inés Aguilar León

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Secretario Ejecutivo

Héctor Daniel Dávalos Martínez

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Manuel Martínez Beltrán

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O

Rodrigo Brito Melgarejo

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales por la Universidad de Pisa. Es autor de los libros *El diálogo entre los tribunales constitucionales* y *Constitucionalismo global*, así como de diversos artículos en obras colectivas y revistas especializadas nacionales y extranjeras. Actualmente se desempeña como profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UNAM.

ISBN: 978-607-729-101-5



9 786077 291015 9

ISBN: 978-607-729-162-6



9 786077 291626 1