



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**DEFICIENCIAS EN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD POR PARTE DE LA
COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

ROSALBA NAVA FIGUEROA

**ASESOR:
LIC. MARTHA LETICIA RAMIREZ ZAMORA**



FES Aragón

México, 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I

**DEFICIENCIAS EN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD POR PARTE DE LA COMISIÓN
NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

ÍNDICE	I
INTRODUCCIÓN	III
 CAPÍTULO 1. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y DERECHOS HUMANOS	
1.1 LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS CONFORME A LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.....	1
1.2 LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.....	5
1.3 CONSTITUCIÓN Y PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	7
1.4 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS POR MEDIO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	10
 CAPÍTULO 2. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	
2.1 LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	13
2.1.1 Conceptos.....	14
2.1.2 Objetivo.....	15
2.1.3 Procedimiento.....	17
2.2 ANÁLISIS JURÍDICO - SOCIAL EN TORNO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	20

2.2.1 Naturaleza jurídica y jurisprudencia de la acción de inconstitucionalidad.....	21
2.2.2 Análisis de los artículos 105 Fracción. II, inciso g.....	22
2.2.3 Ley Reglamentaria de la fracción II del artículo 105 constitucional.....	24
2.3 Breves reflexiones en torno a la acción de inconstitucionalidad.....	25

CAPÍTULO 3. POTESTAD DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS PARA INTERPONER UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

3.1 LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LA CNDH Y DE LAS COMISIONES ESTATALES.....	27
3.2 LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	29
3.2.1. Alcances.....	32
3.2.2. Limitaciones.....	34
3.3 BALANCE ESTADÍSTICO SOBRE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LA C.N.D.H.....	37
CONCLUSIONES.....	41
ANEXOS.....	43
FUENTES CONSULTADAS.....	47

INTRODUCCIÓN

En México, en los últimos años, se han realizado enormes esfuerzos para reformar sus instituciones y adecuarlas a las necesidades modernas de un Estado Constitucional y democrático. También, se han diseñado y aprobado mecanismos de protección a los derechos humanos y uno de ellos es el que se pretende analizar en las siguientes páginas en función de la Comisión Nacional de Derechos humanos. El objetivo es reconocer si ha habido avances en la materia de protección a los derechos de los mexicanos ejercitando la acción de inconstitucionalidad mediante el Organismo antes mencionado y reconocer cual han sido el impacto en el sistema jurídico – social.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es nuestra ley suprema en la que se refleja la voluntad de un Estado para asegurar un sistema jurídico que resguarde los derechos de sus gobernados. Así, la supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, pues al prevalecer ésta sobre las normas emanadas de los órganos legislativos o ejecutivos, federales o locales, se nutre una auténtica cultura constitucional que permite la convivencia sana de la vida nacional. Su significado y relevancia se analizarán en el capítulo 1 de este trabajo bajo el contexto de la superioridad jerárquica de la norma fundamental como protectora de los derechos humanos de los mexicanos.

Cabe aclarar que, a lo largo del desarrollo del presente trabajo se utilizarán sin distinción alguna conceptos íntimamente relacionados como el de “derechos humanos” “derechos constitucionales” y “derechos fundamentales” esto por fines prácticos y para no ser reiterativos en cuanto a su uso.

En el capítulo 2 se abordará un análisis generalizado sobre el artículo 105 Constitucional, Fracción II en el que se establecerá la naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad y la jurisprudencia que le da vigencia,

interpretación y consolidación. Además se hará un recuento de los beneficios de ejercer la acción de inconstitucionalidad y su relevancia e impacto en el sistema jurídico mexicano. Fortalecer el Estado de derecho es prioridad para la Nación y para fortalecerlo existen controles que tutelan la vigencia plena de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí la importancia de estudio de este instrumento procesal.

Para finalizar, se expondrá un capítulo referido a la legitimación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para ejercer la acción de inconstitucionalidad en beneficio de la sociedad en su conjunto. De esta manera, se crea una garantía constitucional que aspira a lograr un control de nuestra ley suprema a través de sus efectos generales de sus resoluciones. El fin último de este organismo público es la protección, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden normativo jurídico interno. De ahí la importancia de hacer un estudio que valore la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y demás comisiones estatales y locales. Las cifras, contrario a lo esperado, obtenidas por el desempeño de estas instituciones dejan mucho que desear y bastante por hacer de los titulares a los que se les confió la tutela de los derechos humanos de los mexicanos.

Este breve estudio, en general, se llevó a cabo bajo la técnica documental y con base en el método histórico-deductivo. Su principal quehacer fue la recopilación de la documentación requerida para el estudio, su clasificación, análisis y conclusión con base en el contexto actual.

En espera de que se haya cumplido con el objetivo antes mencionado, no queda más que señalar la enorme tarea del Estado por proteger los derechos humanos para proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos.

CAPÍTULO 1. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y DERECHOS HUMANOS

En las siguientes líneas se abordará la importancia del respeto irrestricto de nuestra Constitución en pro del bien jurídico – social; sus preceptos constitucionales salvaguardan los derechos fundamentales de los gobernados, de tal suerte que es necesario su control para mantener la supremacía de la norma fundamental para contribuir a un Estado de Derecho fortalecido para el ejercicio jurídico de sus funciones que garanticen el bienestar general de los mexicanos.

1.1 LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS CONFORME A LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

De acuerdo con el sistema jurídico, se puede decir que la Constitución es la norma fundamental que se ubica por encima de las demás normas jurídicas que integran el ordenamiento jurídico y por lo consecuente va a ser el primer elemento de referencia en toda normatividad interna. Es la fuente de creación de todo sistema jurídico y en consecuencia éste se encuentra condicionado por esta norma fundamental.

La supremacía constitucional esta explícita en el artículo 40, que dispone que ésta es una ley fundamental; al interior todo le está subordinado y estructurado siguiendo sus lineamientos generales:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

“En el sistema normativo mexicano la Constitución es norma de normas. Está encaminada a normar; impone deberes, crea limitaciones; otorga facultades y concede derechos. Nada ni nadie puede normarla; su naturaleza de suprema niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior y, en

cambio, requiere que todo le sea inferior y cada acto de autoridad esté de acuerdo con ella”.¹

En el sistema jurídico mexicano la jerarquía de las normas se establece como consecuencia del sistema federal adoptado:

- 1) La Constitución Nacional tiene supremacía frente a todo el orden jurídico;
- 2) De acuerdo con el art. 133 constitucional; la Ley Suprema de la Unión se integra con Leyes Constitucionales y los Tratados Internacionales (que celebra el presidente con la aprobación del senado y acordes a la Constitución);

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y **todos los Tratados** que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

- 3) Leyes federales y leyes locales; las primeras expedidas por el Congreso de la Unión y las segundas por los Congresos Estatales: no hay jerarquía entre ambas, son del mismo nivel y ambas están supeditadas a nuestra Carta Magna;
- 4) Reglamentos federal y estatal. Son normas jurídicas generales inferiores a la ley y generalmente la desarrolla;
- 5) Actos individualizados en el orden federal y local. “Aquellas que se refieren a situaciones jurídicas concretas o particulares”.²

¹ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, segunda edición, Oxford University Press, México, 2009, p. 21.

²QUIROZ ACOSTA, Enrique, Teoría de la Constitución, tercera edición, Porrúa, México, 2005, pp. 106-121.

De acuerdo con los lineamientos establecidos anteriormente, queda claro que la estructura interna de nuestro sistema federal normativo esta jerarquizado con base a la norma general y tiene como fin último la norma individualizada. Pero desde “El día 13 de febrero de 2007, el Alto Tribunal introduce una modalidad al criterio antes señalado sobre jerarquía normativa constitucional, al distinguir que los niveles jerárquicos contemplan un orden de carácter nacional, integrado y posicionado sucesivamente por la Constitución Federal, tratados internacionales y leyes generales; y un segundo nivel compuesto por leyes federales y locales. Se precisa que las leyes generales ó reglamentarias de la Constitución son las expedidas por el Congreso de la Unión, una aclaración más, se conserva en segundo orden después de la Constitución a los tratados. Dicha tesis señala:

**TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES.
INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL**

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no

pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional”.³

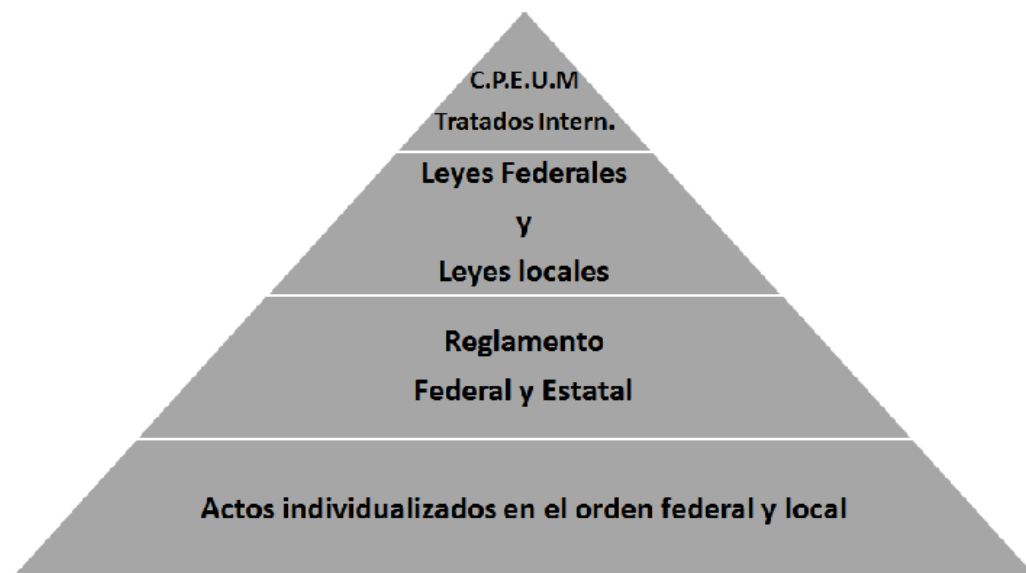
La tesis jurisprudencial arriba citada, sin duda, nos remite a la supremacía superior innegable de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pero establece claramente el vínculo de obligatoriedad que trae aparejado la suscripción de los tratados internacionales en nuestro sistema de justicia.

Bajo esta perspectiva, se puede deducir que nuestro sistema jurídico se encuentra estructurado en un orden escalonado de normas jurídicas; no todas las normas se encuentran en un mismo plano, hay unas superiores a otras. Así, la validez de alguna norma depende de otra norma superior, hasta que se llega a la norma primaria, que es la Constitución.⁴

³HUAPE RODRÍGUEZ, José Luis, Jerarquía normativa en el orden constitucional mexicano y argentino. Una senda jurisprudencial. p. 6-7

⁴Vid. DE LOS REYES, Oscar., et al, Problemas actuales del Derecho Público Mexicano, Porrúa, México, 2003, p. 162.

Estratificación Jerárquica de la Norma Constitucional siguiendo el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:



En esta pirámide se ilustra a grosso modo, la jerarquía de las normas que integran el ordenamiento jurídico interno mexicano: en la cúspide, como ya se ha reiterado está la máxima norma fundamental y le suceden las demás normas de orden secundario pero con fuerza vinculante y validez permanente.

1.2 LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

“La Constitución fundamentalmente establece dos tipos de límites...los límites formales y los límites materiales...Dentro de los límites materiales previstos por una Constitución, encontramos los derechos fundamentales...que no son otra cosa que la justificación última de la existencia de todo Estado constitucional...En este sentido, los derechos fundamentales son el objetivo fundamental de todo Estado de Derecho y sus instituciones...”⁵

La Constitución, reconoce los derechos humanos y establece garantías individuales en el respeto a los derechos de los sujetos en cuanto a seres

⁵ Ibidem, p. 159.

particulares y además instituye una serie de garantías de índole social para proteger a los grupos más desprotegidos y marginados.

La tesis que se encuentra en el artículo 1º de nuestro estatuto constitucional es la misma que se halla en todo el Constitucionalismo Mexicano: el hombre es persona jurídica por el hecho de existir, y como persona tiene una serie de derechos. Así el artículo de referencia señala:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Los derechos humanos, como facultades fundamentales del ser humano, han tenido un largo y penoso devenir en la historia de la humanidad. Aparecen como exigencia de carácter moral, cuya fuerza les permite hacerse reconocer

de manera obligatoria en cualquier estructura básica de los órdenes jurídicos, de lo contrario el propio orden jurídico sería inmediatamente identificado como injusto.

De esta forma, para algunos autores, los derechos humanos se identifican con “aquellas exigencias de justicia, formulables como derechos de individuos y de grupos, que en cada momento histórico se considera que deben quedar reconocidos en la Constitución de una comunidad jurídica sustrayéndose al arbitrio del poder ordinario del gobierno”.⁶

En la actualidad, cuando se hace referencia a la Constitución, de manera implícita se alude a la esencia de los derechos fundamentales. Los derechos humanos son la base, fundamento y esencia de la dignidad humana. En ellos están principios que se ubican en la esfera del ser humano y las autoridades del estado deben respetar.

Don Juventino V. Castro alude a las garantías individuales con el término “garantías constitucionales”, de las que nos señala que “son también mencionadas como garantías individuales, derechos del hombre, derechos fundamentales y derechos públicos subjetivos ó derechos del gobernado”.⁷

Un Derecho Humano es un beneficio inherente al ser humano. No se otorgan, se nace con ellos. Y una Garantía Individual o Social es la medida bajo la cual el Estado reconoce y protege un Derecho Humano. El término Garantía Constitucional se debe reservar para los instrumentos procesales protectores de los Derechos Humanos. Son otorgados.

⁶MUGUERZA, Javier., et al, El fundamento de los *Derechos humanos*, Ed. Debate, Madrid, 1989, p. 137.

⁷CASTRO, Juventino V., Garantías y amparo, quinta edición, México, Porrúa, 1986, p.3.

Por consiguiente, los Derechos Humanos rebasan el ámbito constitucional y los pone en primer término para ser custodiados por las autoridades del país dentro de su ámbito de competencia.

1.3 CONSTITUCIÓN Y PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

La Constitución es la ley suprema contenida en uno o varios documentos escritos, de índole relevante respecto de todas las normas de un ordenamiento jurídico: debe regir todo el orden jurídico esencial de la sociedad en su conjunto.

Al tener claro que la norma fundamental depositada en nuestra Constitución debe ser respetada en su totalidad y no de manera parcial o engañosa, es como se logrará un verdadero Estado de derecho comprometido con sus gobernados y vigilante asiduo del respecto irrestricto de los derechos contenidos en ella. Pero, ante el creciente abuso de poder por parte de los servidores públicos, cada vez es necesario utilizar los distintos controles de poder contenidos en nuestro ordenamiento fundamental con el fin de salvaguardar los derechos constitucionales.

El término “inconstitucional” ha sido manejado por la doctrina jurídica como aquello que es contrario a la Constitución, a sus prevenciones o a sus procedimientos de creación de derecho, así como a las instituciones fundamentales que prevé.

“Cualquier violación a la Constitución debe ser considerada ilícita por la propia Constitución o por otra norma del ordenamiento...si la infracción de la Constitución escrita es lícita, los preceptos de esa Constitución serán constitucionales sólo en el sentido de que están incluidos en ella, pero en realidad no serán ni siquiera normas, pues una norma que puede ser infringida lícitamente no es una norma”.⁸

⁸CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, CONSTITUCIÓN, Reforma Constitucional y fuentes del derecho en México, quinta edición, Porrúa, , México, 2004, pp. 152-153.

Así, queda claro que la propia Constitución establece mecanismos de control que protegen su observancia plena y de validez permanente para todos sus gobernados.

“...toda Constitución debe prever su autodefensa; es decir, prever sistemas de control para que se respete el régimen constitucional. En tal sentido debe contar con una serie de instrumentos jurídicos para que sea respetado el mandato constitucional, de tal manera que la Constitución tenga respetabilidad, porque en gran medida la respetabilidad de la Constitución permite la existencia adecuada del Estado de Derecho”.⁹

Sin duda, el respeto absoluto del contenido constitucional debe ser continuo y oportuno para garantizar plenamente un Estado de bienestar perdurable en beneficio de los gobernados. De esta manera se logrará consolidar a largo plazo un Estado de derecho óptimo y eficiente que garantizará la plena convivencia entre los individuos y los gobernantes.

“...la Constitución de un Estado...no debe ser desconocida, hecha a un lado, quebrantada o reemplazada mediante el ejercicio del poder...Por lo tanto, todo régimen constitucional debe impedir que otro poder , o que un poder interno o, incluso, un poder externo quebrante esa organización del poder, que es la Constitución”.¹⁰

La Constitución prevé entre sus normas su salvaguarda incondicional:

Artículo 136. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán

⁹Ibídem, p. 153.

¹⁰QUIROZ ACOSTA , Enrique, Op cit., p.121.

juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

Este numeral establece que no se aceptará que por la fuerza se pretenda suprimir a los poderes constituidos y se pongan otros, porque se estaría contrariando a la Constitución. Cuando se vuelva a los principios constitucionales violentados previamente, volverá a entrar la validez de la Constitución con toda su fuerza vinculativa.

Cualquier acto o contenido normativo que atente contra el contenido de los preceptos constitucionales y no se fundamente en ellos será inconstitucional a la luz pública. Para invalidar cualquier norma que contradiga a la norma superior fundamental requerimos recurrir a una acción de Inconstitucionalidad para dejar sin efectos una ley inconstitucional y por ende se hará uso de los recursos procesales necesarios. Una manera de impugnar es utilizando la acción de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 105 constitucional (en el siguiente capítulo se desarrollará de manera amplia y oportuna).

“En el sistema de pesos y contrapesos que se procura impere en un sistema de división del poder público como el nuestro, el renovado artículo 105 adiciona para el Poder Judicial una cuenta más [la acción de inconstitucionalidad] en la balanza para equilibrar el ejercicio de poder”.¹¹

1.4 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS POR MEDIO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Con base en lo ya señalado, en el ordenamiento legal mexicano existen diversos instrumentos jurídicos para lograr el restablecimiento del orden constitucional desconocido o violado. En este apartado se pretende relatar a

¹¹FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Derecho Procesal Constitucional, Tomo II, cuarta edición, Porrúa, México, 2003, p. 1030.

grosso modo la importancia de la acción de inconstitucionalidad como instrumento procesal para salvaguardar los derechos humanos.

“La defensa constitucional...se da por dos categorías fundamentales...la primera...protección de la constitución, y la segunda...garantías constitucionales”.¹²

Para proteger a la Constitución se necesita limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a lineamientos establecidos en la propia Constitución. Para lograrlo se cuenta con instrumentos protectores con el fin de obtener plenamente la armonía, equilibrio y normalidad de los poderes públicos y de todo órgano de autoridad.¹³ Para ello existen principios fundamentales como son la división de poderes y el control constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto a la preservación de los derechos fundamentales, hay medios jurídicos que buscan la reintegración del orden constitucional cuando se violenta y no se respeta por los órganos de poder, situación frecuente en nuestro país. Por lo que la salvaguarda de los derechos humanos es necesaria para restablecer el orden jurídico supremo, mediante diversos medios que pone el orden constitucional en manos del gobernado como las garantías a dichos derechos humanos y el juicio de amparo.

De esta manera, la acción de inconstitucionalidad forma parte de los instrumentos de tutela de las normas constitucionales y está comprendida en el artículo 105 Constitucional, Fracción II. Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos también protegen a la norma constitucional y están contemplados en el artículo 102 constitucional, apartado B.

¹²FIX-ZAMUDIO, Héctor, Justicia Constitucional OMBUDSMAN, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1997, p. 259.

¹³Vid. *Ibidem*, p. 259.

Estos instrumentos de tutela de las normas constitucionales influyen indudablemente en el papel que desempeña en la actualidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver asuntos de constitucionalidad.

La acción de inconstitucionalidad “debe considerarse como una acción de carácter “abstracto”, es decir que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental, por lo que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento, y por ello se otorga la legitimación a ...[la Comisión Nacional de Derechos Humanos]...dichas acciones abstractas pueden ser de carácter...a posteriori, es decir, cuando las disposiciones legislativas ya han sido publicadas...es el modelo que sigue el ordenamiento mexicano”.¹⁴

De la cita mencionada, se puede deducir que en las acciones no se exige la existencia de un agravio o demostrar la afectación para otorgar legitimación a la parte que promueve. Su efecto al presentarla es la consiguiente anulación de las normas cuestionadas.

Una situación especial corresponde a las Comisiones de Derechos Humanos y órganos equivalentes; pueden impugnar las leyes y los Tratados de cualquier materia, pero con las limitaciones siguientes:

- 1).- Que la impugnación verse sobre la inconstitucionalidad por violación de derechos humanos, y
- 2).- Si lo hacen los organismos estatales o del Distrito Federal, la acción se refiera a leyes de su respectiva entidad.

¹⁴FIX-ZAMUDIO, Héctor, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, cuarta edición, Porrúa, México, 2005, p. 902.

Este instrumento procesal responde a una necesidad del Estado social de derecho ante la administración pública como ente que infringe los derechos humanos de los gobernados.

CAPÍTULO 2. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

En este capítulo, se presentará en términos generales la relevancia e importancia de la acción de inconstitucionalidad como un instrumento jurídico procesal que coadyuva a proteger y a mantener la supremacía de nuestra Constitución ante normas generales que contravengan sus preceptos normativos. En específico se analizará a grosso modo el numeral ciento cinco, Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su impacto en el sistema jurídico – social.

2.1 LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La acción de inconstitucionalidad aparece por primera vez en nuestro sistema jurídico en términos del decreto que reforma a la ley fundamental publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 1994, en cuya exposición de motivos se dijo:

“...Se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes (sic) del Distrito Federal ó en su caso el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional...”¹⁵

Se pretende con esta nueva opción reconocer en la Norma Suprema una vía para que determinados sujetos puedan plantear ante el máximo Tribunal si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son o no acordes con la Constitución, de manera que se pueda declarar la invalidez de la norma con efectos generales en pro del bien jurídico social tutelado por nuestra norma fundamental.

¹⁵Suprema Corte de Justicia de la Nación, Las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad, segunda edición, México, 2011, p. 76

Esta reforma le brinda al Sistema Jurídico Mexicano la oportunidad de fortalecer a nuestro máximo Órgano Judicial como intérprete y garante último de los preceptos constitucionales. Queda claro que la acción de inconstitucionalidad, es el medio aunque no necesariamente perfecto, de control de la supremacía de la Constitución, porque finalmente está inserta entre otros, en los mecanismos e instrumentos con que la Constitución emprende su autoprotección.

2.1.1 Conceptos

Desde el punto de vista gramatical entre las acepciones del vocablo acción se encuentra la de; “en sentido procesal, derecho a acudir a un juez ó tribunal recabando de él la tutela de un derecho ó de un interés”; mientras que por inconstitucionalidad se entiende; “oposición de una ley, de un decreto ó de un acto a los preceptos de la Constitución”.¹⁶

Con base en lo anterior se puede definir a la acción de inconstitucionalidad como un derecho para acudir ante un órgano jurisdiccional y hacer valer la oposición existente entre una norma de carácter general y la Constitución.

Para Cossío Díaz, “...son procesos en los cuales determinados órganos ó fragmentos de órganos, o los órganos directivos de determinadas personas morales (partidos políticos) reconocidos constitucionalmente de interés para la sociedad, plantean ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia el control abstracto de la regularidad constitucional de determinadas normas generales”.¹⁷

Este autor menciona la legitimación de los actores facultados por disposición constitucional para promover el instrumento procesal aquí analizado ante nuestro máximo tribunal de justicia.

Juventino V. Castro establece; “Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos de única instancia planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios,

¹⁶Suprema Corte de Justicia de la Nación. op cit., p. 73.

¹⁷ Ibidem, p. 74

por los partidos políticos con registro federal ó estadual, ó por el Procurador General de la Republica, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general ó un tratado internacional por una parte, y la Constitución, por la otra exigiéndose en el juicio respectivo la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para así prevalecer los mandatos constitucionales”.¹⁸

De lo anterior se desprende que la acción de inconstitucionalidad puede definirse como el mecanismo procesal - constitucional por virtud del cual determinadas personas legitimadas, en este caso la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos de protección de los Derechos Humanos, cumpliendo con los requisitos procesales en una demanda ante el correspondiente Órgano Judicial para que, previa tramitación que corresponda, éste determine si una norma es o no compatible con el pertinente texto constitucional de que se trate y en caso de no serlo declare su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad.

2.1.2 Objetivo

La acción de inconstitucionalidad tiene por objetivo la impugnación de normas para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación examine su conformidad a la Constitución. Es decir, que a través de la acción de inconstitucionalidad se pueden impugnar, en principio, las leyes y los Tratados Internacionales. El artículo 105 Constitucional establece esto en su primer párrafo: “De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”

Todas las leyes parlamentarias pueden ser objeto de control por medio de la acción de inconstitucionalidad, sin exclusión de materia alguna e incluyendo, por tanto a las leyes que violan Derechos Humanos.

¹⁸CASTRO Y CASTRO, Juventino, El artículo 105 Constitucional, quinta edición, Porrúa, México, 2004, p. 123.

En términos generales, es posible sostener que lo que “se busca con este medio de control constitucional es que el máximo Tribunal del país, atento al principio de supremacía constitucional, someta a revisión la norma tildada de inconstitucional y determine si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución”.¹⁹

A este respecto, el pleno del alto Tribunal ha señalado que la acción de inconstitucionalidad:

“...se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la Supremacía Constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma...”.²⁰

Así, queda claro que la acción de inconstitucionalidad es una institución jurídica cuyo objetivo es la defensa de la Constitución, busca vigilar y hacer cumplir la supremacía de ésta sobre leyes locales, federales o tratados internacionales.

“Al respecto Héctor Fix- Zamudio señala que la acción de inconstitucionalidad debe ser considerada como una acción de carácter “abstracto”; es decir, que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental. Por tanto, para la iniciación del procedimiento correspondiente no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico”.²¹

Es interesante observar los alcances que tiene esta institución en relación con el conjunto de la normatividad que conforman el sistema jurídico mexicano. Las leyes que pueden ser objeto de la acción de inconstitucionalidad son:

- a) Leyes expedidas por el Congreso
- b) Tratados internacionales

¹⁹Suprema Corte de Justicia de la Nación, op cit., p. 77.

²⁰Ibidem

²¹ARREDONDO CAMPUZANO, Francisco Javier, “Repercusión de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad en los juicios de amparo”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, númeroo, 30, México, 2010, p. 57

- c) Leyes de las entidades federativas.
- d) Leyes locales expedidas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

2.1.3 Procedimiento

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, por el Procurador General de la República, por los órganos defensores de los Derechos Humanos tanto federales como estatales, en los cuales se controvierte la posible contradicción ante una norma de carácter general o un Tratado Internacional por una parte, y la Constitución por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnado, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.

Así lo establece el siguiente precepto constitucional:

Artículo 105. Fracción II. De las acciones de Inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados Internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea .

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

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

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

El procedimiento de la acción de inconstitucionalidad es uni-instancial, concentrado y con plazos breves. La ley de la materia establece un título específico para el trámite, con reglas procedimentales muy sencillas; sin embargo establece que en lo no previsto se aplicarán, cuando resulten conducentes las disposiciones que regulan a las controversias constitucionales.

Todo ejercicio procedimental relacionado con el tema que nos ocupa está normalizado en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En términos generales se mencionan los siguientes cursos de acción:

- a. Una vez que se presenta la demanda ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su Presidente designa, por turno, a un Ministro, que se denomina Ministro Instructor, es el responsable de llevar el trámite del asunto.
- b. El Ministro Instructor examina el escrito de demanda y corrobora que cumpla con los requisitos que señala la ley. Si no los cumple, desecha el asunto; si el escrito reúne los requisitos, lo admite y comienza el trámite para su resolución.
- c. Cuando la demanda es admitida, el Ministro Instructor solicita al órgano emisor y al promulgador de la norma que se impugna, que rindan un informe dentro del plazo de quince días. En este informe, la legislatura que emitió la norma y el Ejecutivo que la promulgó, deben plantear las razones y fundamentos legales para sostener que la norma que emitieron es constitucional.
- d. De igual forma, el Ministro Instructor solicita al Procurador General de la República que manifieste su opinión sobre el asunto. En los casos en que se impugnan leyes en materia electoral, además, se solicita la opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- e. Después de presentados los informes requeridos, o habiendo transcurrido el plazo para ello, el Ministro Instructor otorga a las partes involucradas en el procedimiento, un plazo de cinco días para que formulen sus alegatos. Los alegatos son los argumentos jurídicos de cada una de las partes involucradas para sostener su postura, ya sea a favor o en contra de la constitucionalidad de la norma impugnada.
- f. Cuando se impugnan leyes de carácter electoral, se consideran hábiles todos los días y horas. Además, la ley dispone plazos más cortos para el trámite de los asuntos electorales; por tanto, el plazo para rendir informes es de seis días y para presentar alegatos es de dos.

- g. Después de haber dado a las partes la oportunidad para defender sus posiciones respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, el Ministro Instructor estudia el asunto y elabora un proyecto de sentencia para que el asunto se resuelva en definitiva. Este proyecto es discutido en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- h. Durante la sesión del Pleno, se discute públicamente el proyecto de sentencia que presentó el Ministro Instructor. Este proyecto puede ser aprobado, rechazado, o bien, sufrir modificaciones de acuerdo con las observaciones de los demás Ministros. Al final de la discusión, se realiza la votación entre los Ministros sobre el sentido de la sentencia. Se necesitan, al menos ocho votos para que una norma se declare inconstitucional, es decir, inválida.

2.2. ANÁLISIS JURÍDICO - SOCIAL EN TORNO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El ejercicio de la acción en estudio no sólo protege el interés individual sino el colectivo y por ende la supremacía de la norma constitucional en cuanto garante de los derechos fundamentales y en pro del bienestar social colectivo.

“En estos procesos no se atiende la lesión individual que pueda exhibir el actor, de manera preferente, pues lo que se persigue es la satisfacción de un interés general de que los actos sujetos al derecho público y las normas se conformen con el ordenamiento constitucional. Por eso, los efectos y la característica de una sentencia estimatoria de inconstitucionalidad son declarativos y pronuncian una nulidad”.²²

La acción de inconstitucionalidad es introducida en la Constitución como un medio de control constitucional que persigue la regularidad en la constitucionalidad de las normas generales. A través de ella se permite el

²²GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Los orígenes del control jurisdiccional de la constitución y de los Derechos Humanos, CNDH, México, 2003, p.52.

planteamiento de la inconstitucionalidad de una norma y la posibilidad de obtener una declaratoria de invalidez con efectos generales.

El objeto primordial de las acciones de inconstitucionalidad es el control abstracto y su efecto la consiguiente anulación de las normas. En consecuencia, la figura de la acción de inconstitucionalidad constituye un valioso instrumento para consolidar el Estado de Derecho y el principio de la supremacía constitucional como rector de la vida nacional. Debemos reconocer que la acción de inconstitucionalidad responde a una exigencia de la sociedad mexicana quién exige de la función pública: eficiencia, honestidad, apego a la ley fundamental y respeto a la dignidad humana.

2.2.1 Naturaleza jurídica y jurisprudencia

Se trata de un mecanismo que salvaguarda; "...las disposiciones constitucionales contra norma general ó tratados internacionales que pretendan suprimir el orden previsto por la Norma Suprema".²³ La acción de inconstitucionalidad tiene su fundamento en el artículo 105 constitucional, fracción II, de la Constitución y está regulada por el título III de la ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional.

"Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si la acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces solo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla solo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, si no solo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, ó bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la ley reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose

²³HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo, La defensa jurisdiccional del municipio y la controversia constitucional, Universidad Panamericana Guadalajara, México, 1998, p. 56.

de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe incluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia solo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, si no relativos. Por ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1° de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes ó tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter”.²⁴

Aunado a esta tesis, se procede en el siguiente apartado a realizar una exploración somera de la naturaleza jurídica del precepto constitucional que contiene el ejercicio de la acción que nos ocupa.

2.2.2 Análisis del artículo 105 fracción II, inciso g

En el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal se establece en forma concreta quienes son los sujetos que se encuentran legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad. De conformidad con dicho precepto, se puede determinar que está; La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal ó los organismos

²⁴Tesis p./j. 22/99, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, t. IX ,abril de 1999. p.257 [En línea]. Disponible: http://www.scjn.gob.mx/libreria/Decima2011Docs/10_II_NOV.pdf Consultada: 21 de marzo de 2012. 12: 58 P.M.

protectores de los derechos humanos equivalentes en los estados de la Republica para impugnar leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

A manera de referencia comparativa, se puede decir que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está limitada en cuanto al ejercicio de la acción de inconstitucionalidad pues no hay ley ni tratado internacional que no puedan ser impugnados por el Procurador General de la Republica, lo que contrasta fuertemente con la limitación del objeto de impugnación por parte de los otros legitimados (en el caso que nos ocupa: la Comisión Nacional de Derechos Humanos).

En este numeral “se aprecia que la ampliación del número de sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad, refuerza la vigencia del orden constitucional al abrir más oportunidades para que los actos legislativos y los tratados internacionales contrarios a “los derechos humanos consagrados en la constitución” se sometan a un control abstracto de constitucionalidad”.²⁵ Sin duda, es un gran avance para la construcción de un país más justo y democrático preocupado por preservar la justicia entre sus habitantes.

“La nueva extensión del “radio de influencia” de las comisiones de derechos humanos mexicanas, dependerá del alcance de la Suprema Corte a los derechos humanos consagrados en la Constitución de que habla el texto adicionado, cuya pretendida violación realizará la causa próxima de las acciones de inconstitucionalidad que promoverán aquellos órganos”.²⁶ Esta nueva atribución que tienen los órganos encargados de velar los derechos humanos de los mexicanos, está sujeta en todo caso a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues sin lugar a dudas, las resoluciones que se puedan verter a favor o en contra de lo que promuevan los

²⁵ASTUDILLO REYES, César, et, al, Las Comisiones de Derechos Humanos y la Acción de Inconstitucionalidad: Perfiles procesales, UNAM, México, 2007, p. 2.

²⁶Ibídem, p. 3.

órganos de los derechos humanos ayudarán a esclarecer la amplitud de sus facultades.

Al ombudsman mexicano se le presenta, con la legitimación procesal que le otorga la adición constitucional que analizamos, la posibilidad de ser una instancia no sólo vigilante del respeto de los derechos humanos, sino un verdadero “defensor del pueblo” que vele por el superior interés de la dignidad humana y contribuya a fortalecer el Estado constitucional democrático que todos anhelamos.

Lo anterior, lleva a reconocer la ventaja que tiene la promoción de la acción de inconstitucionalidad por las comisiones de derechos humanos, como auxiliar del juicio de amparo en la protección de los derechos fundamentales.

Se reconoce la injerencia, aunque sea mediata, que se le otorga al ombudsman en un campo que hasta el inicio de su vigencia le estaba vedado: la actividad jurisdiccional. Le permitirá tener una actuación determinante en la labor jurisdiccional al dejarle impugnar normas legales que contravengan derechos fundamentales relacionados con ella y el principio de igualdad.

2.2.3 Ley reglamentaria de la fracción II del artículo 105 constitucional

El 11 de mayo de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor a los treinta días siguientes, a saber el 10 de junio del mismo año.

La ley contiene un procedimiento sencillo y ágil, que rescata algunas de las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles y de la ley de amparo que se refieren a la intervención de autoridades, que actúan con tal carácter, dentro de un juicio en su calidad de partes. En el apartado correspondiente a las acciones de inconstitucionalidad, se da cuenta de las regulaciones correspondientes.

A partir de la entrada en vigor de la reforma del artículo 105 de la Constitución federal y su ley reglamentaria, se ha promovido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un número considerable de juicios de acciones de inconstitucionalidad, en la resolución de los cuales se ha decretado la invalidez, con efectos generales, de diversas normas; asimismo, se prevé que el número de juicios vaya en aumento, en función de la mayor claridad del texto constitucional y de lo expedito y sencillo del procedimiento que establece la ley.

En general, se le confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación un mayor número de atribuciones en materia de control de constitucionalidad. Se le dota de un perfil de tribunal constitucional con facultades plenas sobre la actuación de los niveles de gobierno previstos en la ley fundamental y de la totalidad de leyes federales y locales que se emiten en nuestro país, así como tratados internacionales suscritos por México.

2.3 BREVES REFLEXIONES EN TORNO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

“En estos procesos no se atiende la lesión individual que pueda exhibir el actor, de manera preferente, pues lo que se persigue es la satisfacción de un interés general de que los actos sujetos al derecho público y las normas se conformen con el ordenamiento constitucional. Por eso, los efectos y la característica de una sentencia estimatoria de inconstitucionalidad son declarativos y pronuncian una nulidad *erga omnes*”.²⁷

La resolución del tribunal que determine la inconstitucionalidad de la norma establece también, los límites y el alcance de los efectos jurídicos de la norma en relación con su aplicabilidad.

El aspecto más importante de este tipo de control es que, las personas o los órganos legitimados para ejercitar la acción se percaten de la

²⁷GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, op, cit., p.52

inconstitucionalidad de la norma, o mejor dicho, de la posible contradicción existente entre dos normas para que se dé inicio al procedimiento de revisión de la constitucionalidad de la norma en cuestión. La existencia de la contradicción o incompatibilidad será determinada por el órgano competente, por lo que basta con que la inconsistencia sea aparente para solicitar la revisión de la norma. El control abstracto implica impedir que en el caso de aplicación de las normas se produzca un conflicto normativo, por lo que se puede sostener, no resuelve un conflicto en relación con un caso particular, sino que evita se verifique al eliminar la norma inconstitucional.

La finalidad de la acción de inconstitucionalidad es la determinación de la constitucionalidad de las normas sometidas al examen constitucional, de manera que, si se determina su contradicción con los preceptos de la Constitución, se declarará su anulación del ordenamiento jurídico, lo anterior para poder garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales, según el mandato constitucional previsto por el artículo 105 en su parte conducente.

Parte del problema de la determinación de la existencia de un auténtico conflicto normativo se debe a que las normas no siempre son claras. Contravenir a la Constitución implica la falta de conformidad de un enunciado jurídico con la Constitución, por lo que resulta indispensable el análisis de la norma que se reputa inconstitucional, para confrontarla con el contenido de los enunciados constitucionales, que se presume infringe.

Las consecuencias jurídicas de los conflictos son diversas, y pueden ser extremas como la nulidad. La declaración de nulidad elimina la norma del orden jurídico, de tal forma que perderá su validez normativa y su aplicabilidad pro futuro. Otras soluciones, como la declaración general de invalidez de la norma, producen la no aplicación general de la norma en lo sucesivo, dejando inalteradas las situaciones que pudieron ser creadas antes de dicha

declaración. Finalmente, existe la posibilidad de establecer la invalidez de la norma, pero obliga a su aplicación en tanto se emite la nueva norma.

CAPÍTULO 3. POTESTAD DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS PARA INTERPONER UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La Comisión Nacional de Derechos Humanos surge para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos. No ha estado exenta de actualizarse ante las nuevas exigencias que se demandan para la consolidación de un verdadero Estado de Derecho. Bajo esta dialéctica social, la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad representa el interés del Estado por proteger los derechos humanos de los mexicanos y procura condiciones necesarias para que dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos. Pero, a pesar de contar con este instrumento de tutela Constitucional, no se han logrado los resultados óptimos para el fortalecimiento de un Estado Democrático que procure el bienestar jurídico social. En las siguientes líneas, a grosso modo se reflexionará al respecto.

3.1 LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DE LAS COMISIONES ESTATALES

Ante el avance del nuevo orden jurídico – social se llegó a la convicción de reconocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos legitimación para ejercitar acciones de inconstitucionalidad con el fin último de procurar la supremacía constitucional en todos sus órdenes. Sin duda, se fortalece su actuación y desempeño en la defensa de los derechos humanos, pero sobre todo se consideró que con esta nueva facultad la ciudadanía contaba con una vía más de protección ante la entrada en vigor de normas inconstitucionales que violentarán sus derechos individuales.

El 14 Septiembre de 2006 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la adición del inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante la cual se otorgó legitimación activa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las Comisiones Estatales.

Esta nueva facultad tiene que ver con la impugnación de leyes federales y tratados internacionales, leyes locales y del Distrito Federal, lo que guarda relación con la vigencia nacional de los derechos humanos, reconocida en el artículo 1° de nuestra Constitución, al decir que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución...” por lo que si una norma con las características señaladas contradice los derechos humanos la Comisión Nacional puede intervenir, lo mismo que el organismo local de protección.

A la par que la Comisión Nacional de Derechos Humanos existen, 32 Comisiones Locales de derechos humanos, una por cada entidad del país y el D.F. todas ellas integran el llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. Se puede decir que, en general las Comisiones Locales tienen las mismas o similares facultades y atribuciones. No obstante, el legislador estatal ha querido, en algunos casos, poner énfasis en ciertos aspectos. Por lo general, las Comisiones Locales, se asemejan a la Comisión Nacional en cuanto a su estructura y funcionamiento. Se han establecido como organismos públicos, autónomos, con personalidad jurídica y patrimonios propios. Son receptoras de quejas y emisoras de recomendaciones y están limitadas por ley para tratar asuntos electorales y jurisdiccionales.

De especial interés resulta mencionar la legitimación de las Comisiones para abarcar a los derechos contemplados en los tratados internacionales, claro está, siempre y cuando hayan ingresado a nuestro sistema jurídico mediante el mecanismo de aceptación contemplado en el artículo 133 de la Constitución.

“... cuando el artículo 105 se refiere a “los derechos humanos consagrados en esta Constitución” se refiere a todos aquellos derechos que están vigentes, que son obligatorios, que forman parte del ordenamiento jurídico nacional, dentro del territorio del Estado mexicano. Y no cabe duda de que los derechos fundamentales previstos en tratados internacionales firmados y ratificados por los representantes del Estado mexicano están vigentes en territorio nacional y

han sido “consagrados” por la Constitución a través del sistema recepcional establecido en el artículo 133”.²⁸

Esta facultad fortalece el control de la norma suprema en beneficio de los mexicanos y confía su promoción a las Comisiones para tutelar los derechos fundamentales de los gobernados.

Entre otras cuestiones, cabe aclarar que de la redacción del texto se desprende que tal atribución está asignada al organismo, es decir, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y no a su titular en determinación del artículo 102, apartado B y 105 Fracc. II inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.2 LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La búsqueda de un estado garante de los derechos fundamentales de sus gobernados ha propiciado que se implementen nuevos mecanismos de control para el buen funcionamiento del sistema jurídico mexicano. Los existentes han sido insuficientes a lo largo de nuestra historia, por lo que se ha potenciado la apertura hacia los organismos protectores de derechos humanos como instancias altamente especializadas en la protección de los derechos fundamentales.

Bajo este contexto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos sale a la luz el 6 de junio de 1990 como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Se constitucionalizó junto con los demás organismos protectores de derechos humanos mediante decreto el 22 de enero de 1992. La autonomía de esta institución se produjo a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en septiembre de 1999. En 2006 se le faculta

²⁸ASTUDILLO REYES, César, et al, op. cit., p. 8.

para ejercer la acción de inconstitucionalidad y en 2011 se le configura de manera sólida en nuestro máximo ordenamiento jurídico.²⁹

La acción de inconstitucionalidad es el medio jurídico más valioso que se tiene y mediante el cual se pretende que ninguna ley general contravenga las estipulaciones de la Constitución Federal. Se otorga la facultad a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los organismos de protección de los Derechos Humanos equivalentes en los Estados de la República, para hacer uso de este medio para la protección y defensa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El contexto general de esta facultad se vincula con la defensa de los derechos humanos; se tiene una herramienta notable para promover juicios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el objetivo de obtener pronunciamientos relevantes en cuanto a la protección de derechos fundamentales.

La tutela que ahora puede darnos este organismo defensor es innegable. Mediante el ejercicio de esta facultad se logra activar la maquinaria jurisdiccional del Estado en pro del bienestar jurídico social y de esta manera se ofrece a los mexicanos beneficios de una resolución que vincula a todos incluyendo a los poderes públicos.

Al ejecutar tal acción:

“El proceso Constitucional...culmina...con una sentencia definitiva. Esta resolución despliega distintos efectos jurídicos. Su autoridad, se extiende a un colectivo de sujetos y no a uno sólo. Ensancha además, al círculo de obligados por la sentencia, con lo cual vincula a la totalidad de ciudadanos y al conjunto de poderes públicos del Estado. Tiene un carácter de definitividad que produce

²⁹ Vid. *Ibidem.*, p. 46.

que no se admita ningún medio o recurso jurídico frente a ella, lo que significa que adquiere la condición de “cosa juzgada” desde el momento mismo en que la dicta el órgano de garantía constitucional”.³⁰

Así, queda visible la intención de los legisladores al establecer las acciones de inconstitucionalidad: instaurar un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes, salvo cuando se este en el supuesto de la fracción II del artículo 107 constitucional en los casos en que pueda haber una declaratoria general de inconstitucionalidad, es decir, procederá si se determina la inconstitucionalidad de una norma general por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es relevante precisar que al otorgarle esta facultad a la Comisión se fortalece su naturaleza y sus funciones, al tutelar los derechos fundamentales del pueblo mexicano, para que éstos no sean violados por el Estado en su actuar cotidiano.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará si una ley viola derechos humanos y por lo tanto esta Comisión estará cumpliendo a cabalidad la función que su misma denominación hace explícita: la defensa de los derechos fundamentales del pueblo mexicano. De esta manera se fortalecen los mecanismos de control Constitucional, ya que se protege la parte dogmática o de derechos del gobernado, estipulada en nuestra Constitución.

Las finalidades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son de control en el ejercicio del poder por parte de los otros órganos del Estado, para la protección y salvaguarda de los derechos de los ciudadanos ante la burocracia desbordada, ilimitada u omisa en sus atribuciones.

³⁰ASTUDILLO REYES, César, et al, op. cit., p. 21.

Con la acción de inconstitucionalidad se pretende vigorizar el respeto y la salvaguarda de los derechos humanos de todos los mexicanos ante un aparato burocrático que ha perdido la visión de sus límites y ha disminuido su credibilidad ante la red de empoderamiento de unos cuantos en detrimento de la masa popular y en perjuicio de sus derechos elementales.

3.2.1 Alcances

Con esta potestad se fortalecen las actuaciones de las Comisiones en nuestro país en cuanto a la tutela de los derechos primordiales de los gobernados. Se les dota de la facultad para promover activamente este instrumento procesal y de esta manera se busca tutelar las normas constitucionales, como una forma eficaz de dar vigencia y consolidar el Estado de derecho.

“La importancia de esta disposición radica en que los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) pueden interponer la acción de inconstitucionalidad al mismo nivel que otros órdenes y niveles de gobierno frente a las inconsistencias en materia de derechos humanos...no sólo amplía el ámbito de competencia de los OPDH en relación con el Poder Legislativo, sino que lo hace por medio de la apelación a la resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.³¹

De esta manera, se amplían las potestades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos al ejercer la acción de inconstitucionalidad para valorar las disposiciones legislativas en cuanto a su conformidad con las garantías de los gobernados que en materia de derechos humanos vigilan las Comisiones. Además, se pone en manos de estos organismos un instrumento procesal que extiende su radio de influencia y les otorga cierta flexibilidad para actuar de manera determinante en la salvaguarda de los derechos humanos e influye en la conformación del ordenamiento jurídico de nuestro país. Esta atribución

³¹“REFORMA al artículo 105 constitucional: se amplían las atribuciones de las Comisiones de Derechos Humanos”, Revista DEFENSOR, CNDH, número 9, año IV, México, septiembre de 2006, p. 48

convierte a las Comisiones de meras “asesoras” de los órganos legislativos a participes en el juego político, pues somete a las normas generales que el ordenamiento legislativo – político genera a examen constitucional.

El radio de acción de la Comisiones, sin duda se extiende y por lo tanto ocupa una nueva posición en el sistema constitucional mexicano, con gran peso político y a la vez determinante para la generación del orden jurídico nacional. La beneficiaria de este instrumento procesal es sin lugar a dudas, la sociedad en su conjunto.

Esta nueva posición reditúa grandes beneficios a la población, pues las Comisiones pueden confrontar al poder legislativo y al poder ejecutivo en defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos sin discriminación de ningún tipo, diferencia social, educativa, cultural, económica, racial u otra. Las Comisiones se convierten en verdaderos defensores y procuradores de los derechos humanos del pueblo mexicano, reforzando a su vez el sistema de procuración de justicia nacional.

“Esta nueva facultad...orillará al ombudsman...a estar más pendiente del desarrollo legislativo de sus ámbitos de acción, para cumplir adecuadamente su labor de velar por los derechos humanos con plena eficacia. Les exigirá una mayor preparación estructural y personal para detectar e impugnar oportunamente las casi imperceptibles violaciones constitucionales que en la actualidad se dan...”³²

El representante de las Comisiones tiene un gran reto: velar continua y de manera oportuna los derechos de los ciudadanos mexicanos. Su participación en la promoción de las acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación coadyuva a la generación de justicia de manera imparcial y eficaz. Sobre todo, contribuye al control constitucional para mantener la supremacía de la norma constitucional.

³²SÁNCHEZ GIL, Rubén, El ombudsman en la acción de inconstitucionalidad, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p.156.

Estas instituciones tienen un gran compromiso con la sociedad; deben salir en defensa de los ciudadanos cuando sus derechos sean vulnerados por las autoridades legislativas.

La legitimación que se les otorga a estos organismos para acudir a los órganos de la justicia constitucional ha significado un gran avance en la conformación de un Estado de derecho más democrático. Las Comisiones están acreditadas para acudir ante el Tribunal Constitucional para atacar acciones de los órganos legislativos y para mantenerlos dentro del marco de constitucionalidad, en defensa de los ciudadanos.

“Con el ejercicio de esta facultad, la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con un importante instrumento para prevenir las violaciones a los derechos humanos...ya no se actúa después de que se comete una violación a los derechos humanos. El mérito es...prevenir la violación de los derechos humanos”.³³

Impugnar una norma general que atente contra los derechos de la dignidad de las personas es viable hoy en día a través de Organismos Públicos defensores de la sociedad en su conjunto en cuanto al respeto irrestricto de sus derechos constitucionalmente garantizados.

Resulta importante subrayar que, los alcances de la protección de los derechos humanos consagrados en nuestra Constitución se ha confiado a estos organismos de conformidad con lo que expresa el artículo 102 apartado B de la Constitución y no cabe duda que, con el ejercicio de este mecanismo procesal se consigue una protección amplia de los derechos en pro de la sociedad mexicana.

³³ ASTUDILLO CESÁR, et al, op. cit., p.3.

3.2.2 Limitaciones

Como ya se ha venido señalando, a través de la creación de las instituciones de los derechos humanos tanto a nivel federal como en las entidades federativas, el Estado se propuso crear un sistema nacional de protección no jurisdiccional de ellos. Se pretendía resolver de manera pronta y oportuna las diversas demandas de la sociedad en cuanto al respeto irrestricto de sus derechos fundamentales. Para lograrlo se dotó a las Comisiones de Derechos Humanos de la acción de inconstitucionalidad pero con todo y esta buena voluntad por parte de los legisladores que aprobaron la iniciativa, aún existen límites formales y materiales que restringen el espectro positivo de esta facultad.

“...la reforma no resuelve de manera completa el problema de la protección de los derechos fundamentales, pues tiene las limitaciones de estar encomendada a entidades públicas. Que si bien tienen por objeto defender los derechos humanos no pueden abarcar la protección completa de un asunto tan complejo; y las que se derivan del propio tipo de control, y que se refieren a la temporalidad en que estas acciones tienen que ser ejercitadas...”³⁴

Ya se mencionó en el capítulo anterior el término para ejercer el derecho de la acción de inconstitucionalidad; 30 días naturales. Periodo muy restringido para hacer un estudio pormenorizado de la afectación total de la nueva norma a impugnar.

En cuanto a competencia, como se recordará, las comisiones no están facultadas para ejercer el mecanismo procesal analizado en materia electoral y jurisdiccional.

³⁴ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, Reflexiones sobre la jurisdicción constitucional en México. A doce años de la reestructuración de la Suprema Corte y a propósito de la reforma constitucional de 14 de septiembre de 2006, p. 168. [En línea]. Disponible:<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2474>. CONSULTADO: 21 de abril de 2012. 09:15 AM.

Otra limitante para el ejercicio pleno y eficaz de la acción de inconstitucionalidad se da cuando se pretende impugnar la violación de algún derecho fundamental y sus garantías expresa o implícitamente contenido en nuestra norma fundamental, es decir, establecido directamente en el contenido de las disposiciones constitucionales, de esta manera se proscribire la instancia de la acción de inconstitucionalidad cuando se pretende impugnar la lesividad de un derecho humano no contemplado en el texto constitucional mexicano.

El artículo 105, fracción II, inciso g) nos habla claramente de violaciones a los derechos humanos constitucionales, lo que excluye de manera implícita otro tipo de hipótesis de procedencia que no se refiera a lo señalado explícitamente por este precepto como una violación al pacto federal o a la división de poderes.

Los propósitos de la acción de inconstitucionalidad no están al alcance de todos, porque no cualquiera de acuerdo con la norma fundamental está legitimado para presentar una demanda de este tipo.

“La acción de inconstitucionalidad tal como quedó reglamentada significó ...un modelo de legitimación restringida, ...que se otorga no a individuos particulares que actúan en defensa de sus propios intereses, sino a órganos del Estado que actúan en defensa de la Constitución...[no] se incluye la acción popular...se limita a sujetos políticos ...”³⁵

No incluir al sector popular como sujeto legitimado para incidir sobre el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos genera incertidumbre y desesperanza en la sociedad civil, pues en los últimos tiempos se ha visto la falta de credibilidad que tiene cada vez más el gobierno mexicano en sus instituciones por parte de los gobernados. La acción popular ya se ejerce en Latinoamérica de manera directa e indirecta (por medio de las Comisiones) y este hecho ha representado un avance significativo en las democracias de otras naciones similares a la nuestra.

³⁵Ibídem

Cabe mencionar, que en la actualidad se vincula la iniciativa procesal de las Comisiones con una materia establecida en la Constitución lo que implica que no pueda interactuar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sino sólo tratándose de los derechos fundamentales como materia específica.

Para finalizar, queda claro que en lo establecido en el art. 105, fracción II, inciso g) no se prevén las consecuencias jurídicas que resultan de una fundamentación o motivación insuficiente por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Como se apreció en el desarrollo de este apartado, la enorme e indispensable labor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos rebasa en muchas ocasiones las capacidades políticas y las facultades legales que le han sido dotadas. Ante los diversos cambios que se han venido suscitando a lo largo de los últimos años y la nueva conformación del sistema jurídico, es necesario fortalecer la indispensable tarea que realizan estos organismos públicos y así lograr la tutela de las normas constitucionales como una manera más eficaz de dar vigencia y consolidar el Estado de derecho tan necesario para la vida social.

3.3 BALANCE ESTADÍSTICO SOBRE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Como ya se ha venido insistiendo a lo largo del desarrollo del presente trabajo, la Comisión cuenta con un mecanismo procesal de invaluable valor, su ejercicio oportuno y eficaz debería de llevar a tener un gran avance significativo en la protección de los derechos fundamentales de los connacionales. Bajo este tenor, es oportuno hacer un balance sobre el desempeño que ha tenido este organismo público en la vida democrática del país, para ello se tomó como base principal un estudio publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en enero del presente año. Se presenta a grosso modo ciertas cifras, que ha primera vista generan preocupación por la escasa participación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el ejercicio de la acción constitucional ante

el avance significativo de diversas violaciones a los derechos de la dignidad de las personas por las normas emanadas del constituyente permanente a lo largo y ancho del país.

El escrito base de este apartado forma parte de la política de transparencia y rendición de cuentas que presenta el máximo Tribunal jurisdiccional a través de la Secretaría de la Presidencia, Unidad de Relaciones Institucionales.

“Este documento presenta información descriptiva sobre las acciones de inconstitucionalidad promovidas por las Comisiones de Derechos Humanos del país. El periodo de análisis es del 15 de septiembre de 2006,...al 26 de enero de 2012. Se han presentado 490 acciones de inconstitucionalidad, de las cuales 31 fueron promovidas por Distintas Comisiones de Derechos Humanos. De esos 31 asuntos, 16 se resolvieron antes del 26 de enero de 2012...y 15 continúan en trámite. Hasta la fecha, todos los asuntos promovidos por las Comisiones de Derechos Humanos han sido admitidos en la Suprema Corte de justicia de la Nación y 16 concluidos se estudiaron a fondo”.³⁶

La gráfica 1 (ver anexos) muestra claramente el pobre desempeño que ha tenido la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la ejecución de la acción de inconstitucionalidad frente a los demás actores legitimados contemplados en el art. 105, párrafo II. Llama la atención el desempeño de los partidos políticos con registro federal en este rubro; triplica su ejercicio en comparación con los Organismos públicos aquí analizados. Si de por sí hay serias limitantes de las Comisiones contempladas en el artículo 102 apartado B, párrafo III constitucional en materia electoral y jurisdiccional ahora imaginemos si no las hubiera, se dudaría el actuar de las Comisiones en estos rubros tan delicados para la vida jurídica – política del país. Sin duda, el desempeño de las Comisiones tutoras por velar los derechos fundamentales se ha quedado

³⁶Información estadística sobre Acciones de Inconstitucionalidad promovidas por Comisiones de Derechos Humanos.

http://www.scjn.gob.mx/Documentos_Inv/Datos%20estad%C3%ADsticos%20de%20AI%20impugnadas%20por%20Comisiones%20de%20DDHH.pdf. CONSULTADO: el 12 de abril de 2012. 13:00 P.M.

rezagado en comparación a la actuación del Procurador General de la República, partidos políticos con registro federal y las minorías parlamentarias estatales.

Queda claro, la urgente necesidad de las Comisiones por trabajar más en este aspecto; los gobernados demandan protección a su dignidad ante diversas circunstancias que laceran de manera reiterada sus derechos más significativos. Es necesario, impulsar la actuación de los organismos públicos facultados para la procuración del respeto a los derechos constitucionales, pues la globalización y la interdependencia incitan cada vez más a diversos cambios legislativos a la Constitución con el fin de adecuarla a la realidad pero que en muchas y variadas ocasiones vulneran su supremacía constitucional en detrimento de los derechos fundamentales de los ciudadanos nacionales.

En cuanto a la gráfica 2 (ver anexos), queda demostrado a simple vista la desafortunada actuación de las Comisiones en la utilización del mecanismo procesal que nos ocupa. A partir de obtener esta facultad en el 2006 sólo se ejerció en una sola ocasión posiblemente por las adaptaciones ante esta nueva potestad. Pero aún así, la tendencia del desempeño de las Comisiones ha sido lastimosamente bajo y con tendencia decreciente, sólo sobresale el año 2009 con un ejercicio de 15 acciones de inconstitucionalidad en comparación a los seis años analizados (2006 – 2012).

Desempeño pobre y limitado es lo que nos refleja el gráfico siguiente:

En cuanto a la gráfica 3 (ver anexos), se representan las actuaciones de las Comisiones: nacional, estatal y Distrito Federal. Destaca en este rublo la Comisión Nacional de Derechos Humanos frente a los otros organismos. Pareciera que el centralismo federal influye para que el actuar de la Comisión Nacional sea más “significativo” en comparación con las Comisiones de las demás entidades federativas. Posiblemente sea por su amplio radio de acción en el sistema no jurisdiccional del sistema jurídico nacional. Solo Baja California, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas aparecen en el escenario

mientras que los estados más pobres del país no: Oaxaca, Guerrero, Chiapas, entre otros, cuestión lamentable por las diversas violaciones de que son objeto las poblaciones más vulnerables de esa región. De todos es sabido que la zona sureste del país es la más pobre del país y que la justicia de nuestro sistema jurídico no ha podido llegar con amplitud a los sectores más desprotegidos de esa región, específicamente a las comunidades indígenas.

De los tres gráficos hasta aquí analizados se deduce el desafortunado uso que las Comisiones de Derechos Humanos han hecho de sus facultades para ejercer acciones de inconstitucionalidad. Estos organismos deberían de iniciar ejercicios más serios de análisis de la legislación que continuamente sale a la luz, a fin de que ahí donde estimen que se afecta a los derechos fundamentales de los mexicanos presenten la correspondiente demanda. Es deseable que las Comisiones participen más activamente en la tan necesaria depuración en pro de los derechos humanos en el amplio sistema jurídico nacional para beneficio del bienestar social.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La acción de inconstitucionalidad forma parte de los instrumentos de tutela de las normas constitucionales y está comprendida en el artículo 105 Constitucional, Fracción II. Su objetivo principal es la salvaguarda de los derechos fundamentales comprendidos en la ley fundamental y funge como un medio de control de la supremacía constitucional.

SEGUNDA.- La acción de inconstitucionalidad no atiende la lesión individual sino la satisfacción de un interés general. De aquí la importancia para su estudio; como instrumento procesal de alcances amplios beneficia sin duda al colectivo social en cuanto a la salvaguarda y protección de los derechos de la nación.

TERCERA.- El radio de acción de las Comisiones, sin duda se extiende y por lo tanto ocupa una nueva posición en el sistema constitucional mexicano. Este estatus les sirve para mantener el equilibrio en la generación de un país con justicia social y un Estado Democrático avante.

CUARTA.- Para lograr consolidar un sistema de justicia es necesario reducir el número de votos necesarios para declarar la inconstitucionalidad en México, de una mayoría reforzada (8 ministros) a una mayoría simple (6 ministros).

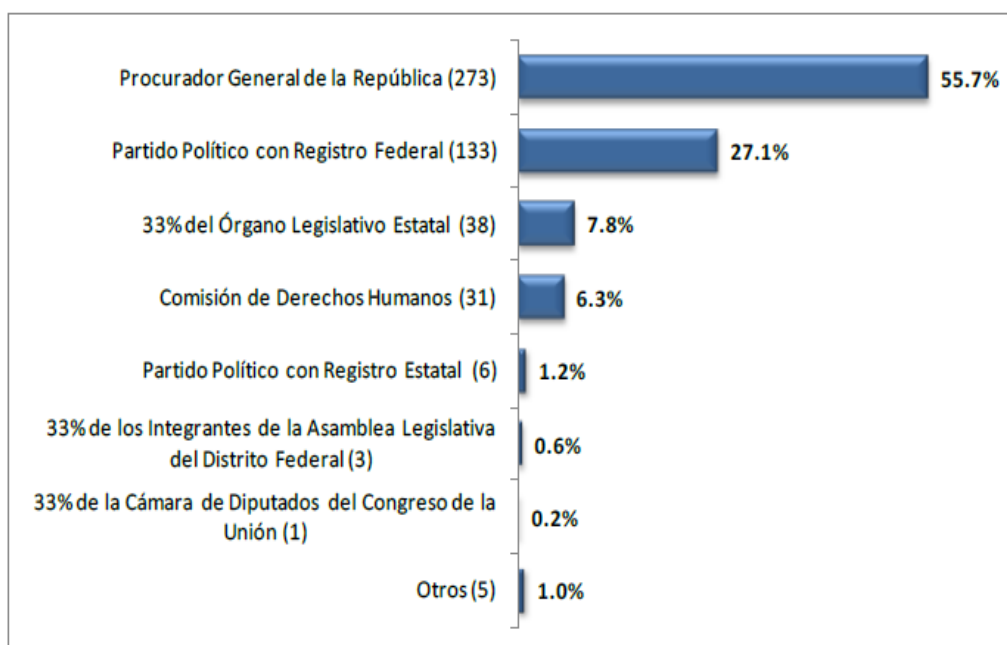
QUINTA.- Con base al desarrollo de este trabajo se concluye que ha habido una subutilización o una utilización muy deficiente de las acciones de inconstitucionalidad, como un medio para tratar de generar la invalidez de pleno de las disposiciones emitidas por los órganos legislativos en lo que se refiere a violaciones de derechos humanos.

SEXTA.- Queda claro que en algunos casos se podrá generar la invalidez de alguna Ley, pero en otros se podrá generar el criterio para ordenar las acciones que se tienen que tomar a partir de una nueva legislación, y por lo tanto se podrá modificar el sentido de la norma creada siempre con el propósito de proteger los derechos humanos de las personas.

SÉPTIMA.- La acción de inconstitucionalidad es una herramienta de control de validez de las normas emanadas del legislativo y, por tanto, sirve para evitar providencias manifiestamente contrarias al orden constitucional y legal, lo que incluye la verificación del respeto de los derechos fundamentales.

ANEXOS

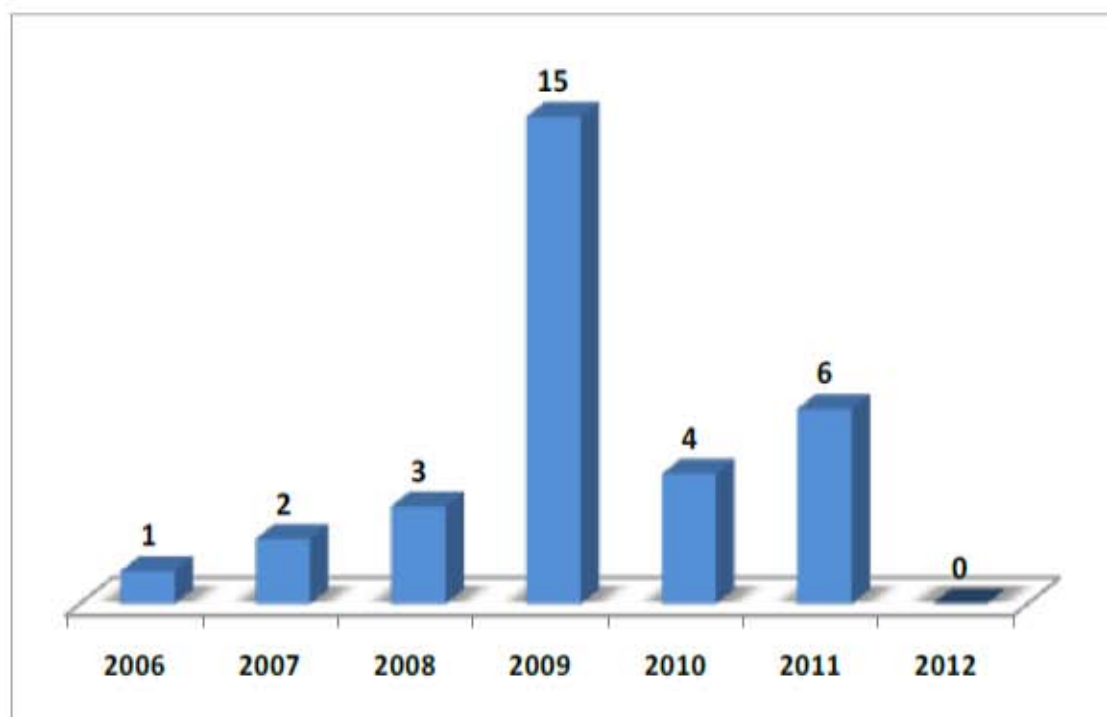
Gráfica 1
Acciones de Inconstitucionalidad promovidas por actor legitimado
 (2006 - 2012)



Nota: Esta gráfica considera únicamente las Acciones de Inconstitucionalidad que ingresaron a partir del 15 de septiembre de 2006, ya que en esa fecha entró en vigor la reforma constitucional que otorga carácter de actor legitimado a las Comisiones de Derechos Humanos. En el paréntesis que se presenta enseguida del nombre del actor legitimado se especifica el número de asuntos promovidos. La categoría *otros* se refiere a actores no legitimados que presentaron Acciones de Inconstitucionalidad. Los datos están actualizados al 26 de enero de 2012.

Fuente: Unidad de Relaciones Institucionales de la Secretaría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Gráfica 2
Ingreso de Acciones de Inconstitucionalidad
promovidas por Comisiones de Derechos Humanos

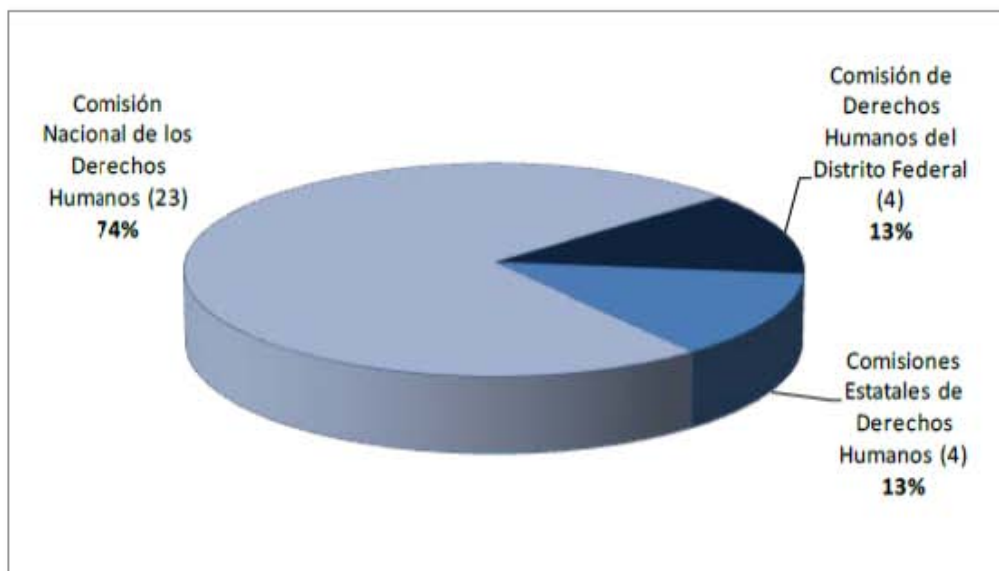


Nota: Datos actualizados al 26 de enero de 2012.

Fuente: Unidad de Relaciones Institucionales de la Secretaría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Gráfica 3

Acciones de Inconstitucionalidad promovidas por tipo de Comisiones de Derechos Humanos
(2006-2012)



Nota: Esta gráfica considera únicamente las Acciones de Inconstitucionalidad que ingresaron a partir del 15 de septiembre de 2006, ya que en esa fecha entró en vigor la reforma constitucional que otorga carácter de actor legitimado a las Comisiones de Derechos Humanos. En el paréntesis que se presenta enseguida del nombre del tipo de Comisión de Derechos Humanos se especifica el número de asuntos promovidos. Las 4 Comisiones de Derechos Humanos Estatales se refieren a los estados de Baja California, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas. Los datos están actualizados al 26 de enero de 2012.

Fuente: Unidad de Relaciones Institucionales de la Secretaría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRÁFICAS

ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, segunda edición, Oxford University Press, México, 2009.

ASTUDILLO REYES, César, et al, Las Comisiones de Derechos Humanos y la Acción de Inconstitucionalidad: Perfiles procesales, UNAM, México, 2007.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, CONSTITUCIÓN, Reforma Constitucional y fuentes del derecho en México, quinta edición, Porrúa, México, 2004,

CASTRO, Juventino V., Garantías y amparo, quinta edición, México, Porrúa, 1986.

CASTRO Y CASTRO, Juventino, El artículo 105 Constitucional, quinta edición, Porrúa, México, 2004.

DE LOS REYES, Oscar., et al, Problemas actuales del Derecho Público Mexicano, Porrúa, México, 2003.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Derecho Procesal Constitucional, Tomo II, cuarta edición, Porrúa, México, 2003.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Justicia Constitucional OMBUDSMAN, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1997.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, cuarta edición, Porrúa, México, 2005.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Los orígenes del control jurisdiccional de la constitución y de los Derechos Humanos, CNDH, México, 2003.

HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo, **La defensa jurisdiccional del municipio y la controversia constitucional**, Universidad Panamericana Guadalajara, México, 1998.

HUAPE RODRÍGUEZ, José Luis, **Jerarquía normativa en el orden constitucional mexicano y argentino, Una senda jurisprudencial**.

MUGUERZA, Javier., et al, **El fundamento de los Derechos humanos**, Ed. Debate, Madrid, 1989.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, **Metodología del Derecho**, tercera edición, Porrúa, México, 2002.

QUIROZ ACOSTA, Enrique, **Teoría de la Constitución**, tercera edición, Porrúa, México, 2005.

SÁNCHEZ GIL, Rubén, **El ombudsman en la acción de inconstitucionalidad**, U.N.A.M. México, 2007.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad**, segunda edición, México, 2011.

HEMEROGRÁFICAS

"REFORMA al artículo 105 constitucional: se amplían las atribuciones de las Comisiones de Derechos Humanos", **Revista DEFENSOR**, CNDH, número 9, año IV, México, septiembre de 2006,

ARREDONDO CAMPUZANO, Francisco Javier, "Repercusión de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad en los juicios de amparo", **Revista del Instituto de la Judicatura Federal**, número, 30, México, 2010

LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente)

Ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional (vigente)

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (vigente)

VINCULOS ELECTRÓNICOS

Tesis p./j. 22/99, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, t. IX ,abril de 1999. p.257 [En línea]. Disponible: http://www.scjn.gob.mx/libreria/Decima2011Docs/10_II_NOV.pdf Consultada: 21 de marzo de 2012. 12: 58 P.M.

ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, **Reflexiones sobre la jurisdicción constitucional en México. A doce años de la reestructuración de la Suprema Corte y a propósito de la reforma constitucional de 14 de septiembre de 2006,** p. 168. [En línea]. Disponible:<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2474>.
CONSULTADO: 21 de abril de 2012. 09:15 AM.

Información estadística sobre Acciones de Inconstitucionalidad promovidas por Comisiones de Derechos Humanos.

http://www.scjn.gob.mx/Documentos_Inv/Datos%20estad%C3%ADsticos%20de%20AI%20impugnadas%20por%20Comisiones%20de%20DDHH.pdf