

# **El comportamiento de las acciones de inconstitucionalidad en México (1995-2014)**

---

Alfredo Delgado Ahumada\*  
Martha Alejandra Tello Mendoza\*\*  
Frida Geyne Rajme\*\*\*

\* Maestro en Derecho con orientación Constitucional y Amparo, Director General de la Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial, [alfredodelgadoa@hotmail.com](mailto:alfredodelgadoa@hotmail.com)

\*\* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Asesora de la Unidad General de Transparencia y Sistematización de Información Judicial, [alejandra.tello.m@gmail.com](mailto:alejandra.tello.m@gmail.com)

\*\*\* Maestra en Estadística, Directora del Área de Estadística Judicial de la Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial, [frida\\_geyne@hotmail.com](mailto:frida_geyne@hotmail.com)

**Sumario.** 1. *Introducción*; 2. *La teoría del judicial review o del control judicial de la Constitución*; 3. *Las acciones de inconstitucionalidad de 1995 a 2014*; 3.1. *Análisis temporal y temático de su presentación*; 3.2. *Categoría del órgano legislativo emisor de la norma impugnada*; 3.3. *Sentido de las resoluciones*; 3.4. *Dinámica de la relación entre los distintos poderes u órganos del Estado Mexicano en la promoción de las acciones de inconstitucionalidad*; 3.5. *Procuraduría General de la República (PGR)*; 3.6. *Partidos políticos*; 3.7. *Comisiones de Derechos Humanos*; 3.8. *Efectividad en la presentación de acciones por sujeto legitimado*; 4. *Conclusiones*; *Fuentes*

## 1. Introducción

A raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 y del proceso de *internacionalización de los derechos humanos* en los últimos años, gran parte de la literatura jurídica se ha concentrado en los retos que enfrentan hoy día los Jueces y las autoridades del Estado mexicano para hacer valer, efectivamente, las exigencias de lo que se ha denominado como el *nuevo modelo de control de regularidad constitucional*.

El respeto irrestricto a los derechos humanos, la aplicación de la norma más favorable al individuo (principio *pro persona*) y la *conformidad* de las leyes respecto a los *parámetros constitucionales y/o convencionales*, representan los puntos medulares de los estudios constitucionales en la actualidad.

Para problematizar estos temas, se han estudiado y analizado los casos más relevantes y los criterios de interpretación vertidos en las sentencias, tanto de los tribunales mexicanos como de los tribunales de otros países, e incluso, de los tribunales internacionales de los grandes sistemas de derechos humanos en el mundo (Americano, Europeo y Africano).

Si bien esta perspectiva global resulta de gran trascendencia, existe otra clase de estudios focalizados que contribuyen, desde otra perspectiva, al conocimiento del control de regula-

ridad constitucional en México. De ahí que resulte relevante analizar cómo ha funcionado este mecanismo de control judicial en su conjunto a través de los años. Algunos estudios empíricos realizados con este propósito han sido publicados varios años atrás.<sup>1</sup>

El objetivo del presente artículo es analizar estadísticamente una de las modalidades del control de regularidad constitucional en México con la finalidad de contribuir a las reflexiones que actualmente existen sobre el tema.

Se analiza el universo de las 866 acciones de inconstitucionalidad resueltas y sistematizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

La información de los asuntos se obtuvo a través del Portal de Estadística Judicial @lex;<sup>2</sup> herramienta creada por la SCJN para sistematizar y publicar información de los asuntos que resuelve. La idea central es aprovechar los datos alojados para conocer y documentar cuál ha sido el comportamiento del control concentrado y abstracto de normas en México a prácticamente 20 años de su implementación.

En el plano global del control de regularidad constitucional existen recientes experiencias en países como Italia, en donde en 2014 se declaró la *ilegitimidad constitucional* de diversas disposiciones de la ley electoral reformada en 2005 a propuesta de Silvio Berlusconi, y que básicamente buscaban otorgar premios de mayoría sin ningún fundamento y con esto garantizar su continuidad en el poder;<sup>3</sup> estas experiencias deben servir de recordatorio de que ninguna democracia se encuentra exenta de padecer lo que la ciencia política ha denominado "regresiones autoritarias".<sup>4</sup>

Conocer y difundir cómo han funcionado, en términos generales, las acciones de inconstitucionalidad en México, contribuye al proceso de introspección que todo Estado debe hacer

<sup>1</sup> Vid. LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y VALLADARES, Florencio, "Las acciones de inconstitucionalidad en la constitución mexicana: balance empírico de doce años de ejercicio", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 21, UNAM, México, julio-diciembre, 2009, pp. 175-211; y MÁRQUEZ HERNÁNDEZ, Selene, y VALLADARES ZAMBRANO, Florencio, "El control constitucional en materia electoral a través de las acciones de inconstitucionalidad: un análisis empírico", *Justicia Electoral*, TEPJF, México vol. 1, Núm 4, 2009, pp. 107-161.

<sup>2</sup> Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/alex/>

<sup>3</sup> Vid. Sentencia 1/2014 de la Corte Constitucional Italiana, disponible en: <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do> (10 de septiembre de 2015).

<sup>4</sup> Vid. LÓPEZ ROSAS, Moisés, "Consolidación democrática: un debate abierto", *Folios*, disponible en: <http://www.revistafolios.mx/dossier/consolidacion-democratica-un-debate-abierto> (13 de septiembre de 2015).

para asegurarse de que existen sólidos mecanismos de blindaje en su interior que eviten que un poder pueda colocarse encima de la Constitución.

El primer apartado hace referencia al proceso de construcción de la teoría del *judicial review* o del control judicial de la Constitución, para ubicar el marco teórico que sostiene y da sentido a las acciones de inconstitucionalidad, y orientar el análisis empírico. Posteriormente, el segundo apartado presenta el análisis estadístico de las acciones de inconstitucionalidad realizado con la información sistematizada por la SCJN. Al final se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión.

## 2. La teoría del *judicial review* o del control judicial de la Constitución

El problema en torno al control del poder político existe prácticamente desde el surgimiento de las primeras comunidades humanas. Como refiere Diego Valadés, la pregunta "*quid custodent custodens*"<sup>5</sup> hecha por Juvenal en el siglo I en Roma, muestra la gran paradoja al respecto.

En la actualidad, este dilema ha tratado de ser resuelto, entre otros aspectos, con la implementación de un complejo sistema de frenos y contrapesos al interior de los Estados constitucionales.

La teoría del *judicial review* o del control judicial de la Constitución, como mecanismo protector de los derechos humanos frente a actos y normas emitidas por los órganos del Estado ha experimentado una compleja serie de transformaciones a lo largo de la historia.

Los primeros planteamientos acerca de la sujeción de quienes detentan el poder político a un marco normativo, pueden remontarse incluso hasta Platón y Aristóteles. Ambos consideraban que la forma degenerada de democracia, o la forma tiránica de monarquía, se daba precisamente por medio de la exclusión del gobierno de la ley. En otras palabras, "para los griegos era constitucional la forma de gobierno —monarquía, aristocracia, democracia— en la que el poder no fuera *legibus solutus* sino que estuviera en cambio limitado por la ley".<sup>6</sup>

<sup>5</sup> VALADÉS, Diego, *El control del poder*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998, p. 137.

<sup>6</sup> Voz "Constitucionalismo" en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de política*, FCE, México, p. 342.

Incluso en la edad media, a pesar de que el control del poder apelara básicamente a cuestiones teológicas o morales, en la primera mitad del siglo XIII, Henry de Bracton, Juez de la Corte monárquica, contribuyó a la construcción del principio del *rule of law* en Inglaterra defendiendo la idea de que "no hay rey allí donde manda la voluntad y no la ley", o que "el rey no tiene otro poder sobre la tierra que no sea el que le confiere el derecho."<sup>7</sup>

No es por esto extraño que Eduardo Ferrer Mac-Gregor ubique el primer precedente del principio de Supremacía Constitucional y del control judicial de la Constitución en 1610, en un caso resuelto por la *Court of Common Pleas* en Inglaterra. El famoso Juez Edward Coke inaplicó una ley por contravenir los principios del *Common Law* o los principios superiores que se crean con la fuerza de los precedentes. Coke sostuvo que estos debían encontrarse por encima del parlamento y que los Jueces podían controlar las leyes que estuvieran en contra de principios o de la razón, pudiendo declararse inválidas en ciertas circunstancias.<sup>8</sup>

No obstante, pasarían varios siglos para que este principio de supremacía constitucional y control judicial de la constitución se volviera un esfuerzo común en Europa, América y otras regiones del mundo.

Para ello tuvo que ocurrir un cambio importante en el pensamiento político occidental. Las discusiones que trajo consigo la filosofía política en el contexto del Renacimiento, la Revolución Industrial y la Ilustración, permitieron construir el esquema conceptual *ad hoc* para la teoría de la división de poderes y el principio de supremacía constitucional.

El pensamiento moderno trajo consigo el derrumbe del paradigma del derecho divino como fundamento de la legitimidad política y, en consecuencia, el reconocimiento ontológico de la igualdad natural entre los hombres, así como la libertad y voluntad del individuo como los únicos fundamentos del Estado, lo cual permitió construir las premisas básicas para delimitar la novedosa figura de la *representación política*.

<sup>7</sup> *Ibidem*. p. 344.

<sup>8</sup> Cfr. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional", en FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALADÉS, Diego (coords.), *Formación y Perspectivas del Estado en México*, UNAM-Colegio Nacional, México, 2010, p. 152; consultable en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2873/9.pdf> (10 de septiembre de 2015).

En términos generales, podría decirse que el pensamiento moderno introdujo las bases epistemológicas para sustentar, tal como las nombra Ferrer Mac-Gregor, las columnas de hierro del constitucionalismo actual: los derechos humanos y la división de poderes.<sup>9</sup> De esta forma quedó plasmado en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que "toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos y determinada la separación de los poderes no tiene constitución."<sup>10</sup>

Las teorías del contrato social de autores como Hobbes, Locke y Rousseau, introducirían la semilla de la protección que el Estado debe hacer, en todo momento, de los derechos humanos. Con el tiempo, esta idea de derechos naturales inalienables a todo individuo evolucionaría en la teoría actual de los derechos humanos, la cual acoge toda una gama de derechos mucho más amplia de la que percibían estas primeras teorías (la vida, la libertad y la propiedad privada).

Respecto a la separación de poderes, John Locke consideró fundamental que el monarca no se encontrara por encima de la ley y, afirmó incluso, que el poder de legislatura (ejercido por el parlamento) constituía en realidad el poder supremo del Estado.

Las guerras civiles inglesas precisamente reflejaron esta disputa entre el monarca y el parlamento durante el siglo XVII. Este conflicto, y la posterior puesta en práctica en el Constitucionalismo inglés del sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) entre el parlamento y el monarca, fueron la base tanto para la puesta en práctica del constitucionalismo norteamericano, como para la formulación teórica de la tradicional división de poderes hecha por Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes* en 1748.

Posteriormente, la práctica del constitucionalismo norteamericano y francés perfeccionó el principio de supremacía constitucional. Emmanuel Joseph Sieyès, redactor de la Constitución francesa de 1791 y colaborador de la redacción de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, contribuyó haciendo la distinción entre *poder constituyente* y *poder constituido*. El primero sería la voluntad popular de los ciudadanos que crean la Constitución (o norma suprema) de la cuál derivarían los demás poderes *constituidos* (ejecutivo, legislativo y judicial). Las leyes emanadas por el poder legislativo se encontrarían así por debajo de esta Constitución.

<sup>9</sup> Cfr. *Ibidem*. p. 157.

<sup>10</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf> (10 de septiembre de 2015).

En 1803 el Juez Marshall resolvería uno de los casos paradigmáticos en este modelo americano de *control difuso de la constitución*, el caso *Marbury vs Madison*. Con este caso empezaría a desarrollarse la teoría llamada del *judicial review*. En términos generales, se resolvió la contradicción entre una ley federal y las atribuciones de la Suprema Corte definidas en la Constitución.

Años más tarde, Hans Kelsen desarrollaría la teoría del tribunal constitucional especializado al que debería atribírsele de manera específica el conocimiento de cuestiones constitucionales. Kelsen sostendría que esto constituía la mejor forma de garantizar una efectiva defensa de la Constitución al confiar la misma a un órgano que no tuviera nada que ver con su promulgación. Bajo esta premisa es que surge el modelo europeo del control concentrado y abstracto de normas.

En 1920, redactada por el mismo Kelsen, se establecería en la Constitución austriaca la creación de una Alta Corte Constitucional que otorgaría la facultad de declarar la inaplicación de una ley con efectos *erga omnes* hacia el futuro y con efectos no retroactivos como sí ocurría en los Estados Unidos.<sup>11</sup>

Así empezó en Europa la creación de tribunales constitucionales con facultad de aplicar el control concentrado de normas. Esta idea cobró mayor fuerza en el periodo de la posguerra sobre todo en países como Alemania e Italia, que si bien ya habían tenido precedentes de tribunales constitucionales, la grave amenaza a la libertad que significaron el nazismo y el fascismo respectivamente evidenciaron la poca efectividad del control de un poder político arbitrario por parte de estos. En ese contexto, como nunca antes, cobró vital importancia asegurar el control de leyes emanadas del poder legislativo o ejecutivo, sobre todo para evitar la transgresión a los derechos humanos. Similar situación enfrentó España después de la caída del Franquismo, pues fue justo el momento en que su tribunal reestableció la constitucionalidad después del régimen dictatorial.

Como se observa, uno de los mecanismos más importantes en el sistema de pesos y contrapesos del Estado actual es el control que realizan los Jueces para velar por el principio de supremacía constitucional, el equilibrio de poderes y la protección de derechos humanos.

<sup>11</sup> Fix-Zamudio sostiene que desde 1874 existió en la Carta Magna Suiza la facultad de los tribunales de examinar la conformidad de leyes del Tribunal Federal respecto de leyes locales, *vid.* FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, UNAM, México, 1980.

En México, hasta la reforma de 1994 a la fracción II del artículo 105 constitucional, solo se contaba con el juicio de amparo como mecanismo de protección de los individuos frente a actos concretos —y omisiones— del Estado. Si bien las controversias constitucionales (como las conocemos actualmente) se formalizaron junto a las acciones de inconstitucionalidad en ese momento, ya se había previsto en diversos ordenamientos jurídicos a lo largo de la historia esta forma de control.

Por ejemplo, la Constitución de 1824 contemplaba que la Corte Suprema de Justicia podía "conocer las diferencias que pueda haber de un Estado a otro Estado de la Federación".<sup>12</sup> Asimismo, sostiene Osmar Armando Cruz Quiroz que, entre 1917 y 1994, se presentaron 42 "controversias constitucionales" por este tipo de conflictos, aunque en un solo caso se dictó sentencia formal.<sup>13</sup>

En cambio, con la introducción de las acciones de inconstitucionalidad se generó un proceso novedoso de control de la Constitución para el caso mexicano: se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para controlar en abstracto y con efectos *erga omnes* hacia el futuro —siguiendo el modelo Europeo de control constitucional—, las leyes generales emitidas por los poderes legislativos federal, estatales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

A diferencia de las controversias constitucionales, la acción de inconstitucionalidad se creó como medio de control abstracto para poder revisar la regularidad de la ley suprema desde el momento de la publicación de la norma, sin que tenga que existir un interés particular concretizado que se vea afectado para ser promovido.<sup>14</sup>

De lo anterior se observa la importancia teórica e histórica de este medio de control de constitucionalidad en México.

A continuación se presenta el análisis estadístico de las acciones de inconstitucionalidad para identificar los datos más relevantes de su comportamiento a poco más de 20 años de su puesta en práctica.

<sup>12</sup> ARREDONDO CAMPUZANO, Francisco Javier. "Repercusión de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad en los juicios de amparo", *Revista Instituto de la Judicatura*, disponible en: <http://www.ijf.gob.mx/publicaciones/revista/30/arredondo.pdf> (11 de septiembre de 2015).

<sup>13</sup> Cfr. CRUZ QUIROZ, Osmar Armando, "Los efectos generales en las sentencias constitucionales", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coords.), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Tomo V, Juez y Sentencia Constitucional*, IJ-Marcial Pons, México, 2008, disponible en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2559/18.pdf> (20 de septiembre de 2015).

<sup>14</sup> Para ver más sobre los efectos particulares de los distintos medios de control de la Constitución *vid. Idem*.

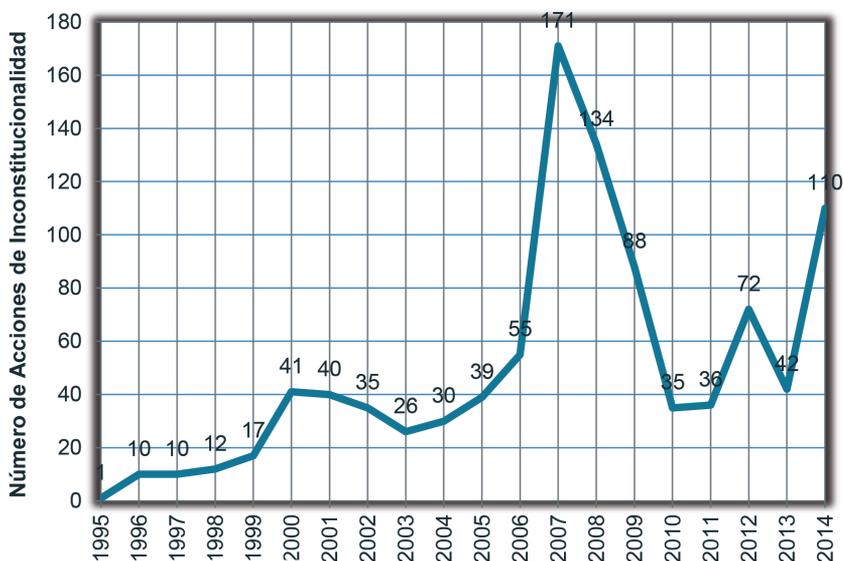
### 3. Las acciones de inconstitucionalidad de 1995 a 2014

#### a. Análisis temporal y temático de su presentación<sup>15</sup>

Entre 1995 y 2014 se han presentado 1004 acciones de inconstitucionalidad.<sup>16</sup>

La siguiente gráfica muestra el número de acciones presentadas por año.

Gráfica 1.  
Ingreso de acciones de inconstitucionalidad a la SCJN



Fuente: Portal de Estadística Judicial @lex de la SCJN.

<sup>15</sup> Entre las variables contenidas en la base de datos del Portal @lex, se encuentra la relativa al "tema" de la acción de inconstitucionalidad. Cabe aclarar que esta clasificación, como lo indica el Portal en distintas notas, se construyó a partir del nombre de la norma impugnada. En los casos en los que el nombre no permitió advertir el tema, se estableció a partir del análisis de las porciones impugnadas de la norma. A lo largo de este análisis, cuando se habla del tema de las acciones de inconstitucionalidad se estará haciendo referencia a la clasificación publicada en el portal.

<sup>16</sup> De las 1004 acciones presentadas, 866 se encuentran sistematizadas por la Suprema Corte en el Portal de Estadística Judicial @lex debido a que cuentan con sentencia ejecutoria o acuerdo de conclusión y están archivadas, las cuales constituyen el universo de estudio del presente análisis.

Como se observa en la gráfica anterior, en 1995 se presentó la primera —y única de ese año— acción de inconstitucionalidad.

Este primer ejercicio de control abstracto de normas en México versó sobre la supuesta inconstitucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; 28 asambleístas del Partido Acción Nacional cuestionaron la no inclusión de los partidos políticos nacionales en la designación de la figura de los consejeros ciudadanos para ocupar cargos públicos.

Lo relevante de esta sentencia fue que se desechó por *notoriamente improcedente* al ser las normas impugnadas de naturaleza electoral. En aquel entonces, la fracción II del artículo 105 constitucional no otorgaba facultad a la Corte para conocer asuntos en dicha materia. En contra de esta decisión se presentó recurso de reclamación en el que la Corte precisó lo que debía entenderse por materia electoral.

Otro dato importante de esta sentencia fue que una minoría de Ministros consideró admitir la demanda al encontrarse en juego derechos políticos. Se planteó así, desde esta primera sentencia, la necesidad de que se ampliaran las facultades del poder revisor de la Constitución a fin de garantizar la tutela de derechos vinculados a la materia electoral.

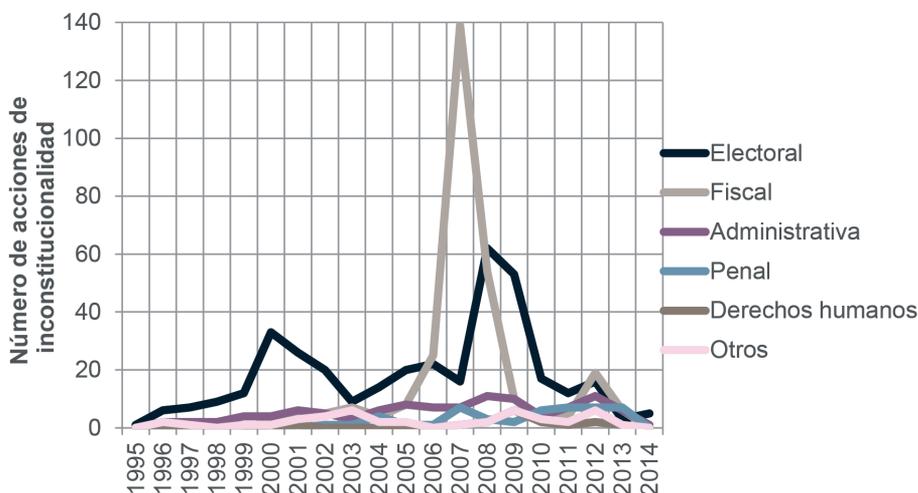
Esta prohibición para conocer de temas electorales se reformó al siguiente año, en el que también se introdujo el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación. Ese mismo año aumentó a 10 el número de acciones de inconstitucionalidad presentadas, de las cuales en 6 casos se cuestionó la constitucionalidad de leyes electorales: en 4 casos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en otro de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y finalmente del Código Electoral del Estado de Colima. En todos estos casos la Corte admitió la demanda, pero en ningún caso se pronunció por la invalidez de algún precepto.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> El primer caso de invalidez de una norma fue ese mismo año en la acción de inconstitucionalidad 3/1996 la cuál versó sobre la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Baja California Sur.

A partir de entonces —con excepción de 2006, 2007, 2012 y 2013, años en que la materia fiscal fue la más controvertida— la impugnación de leyes electorales ha sido la de mayor frecuencia.

La siguiente gráfica revela la evolución por año y tema de las acciones de inconstitucionalidad resueltas por la SCJN de 1995 a 2014:

**Gráfica 2.**  
Tema de las acciones de inconstitucionalidad por año

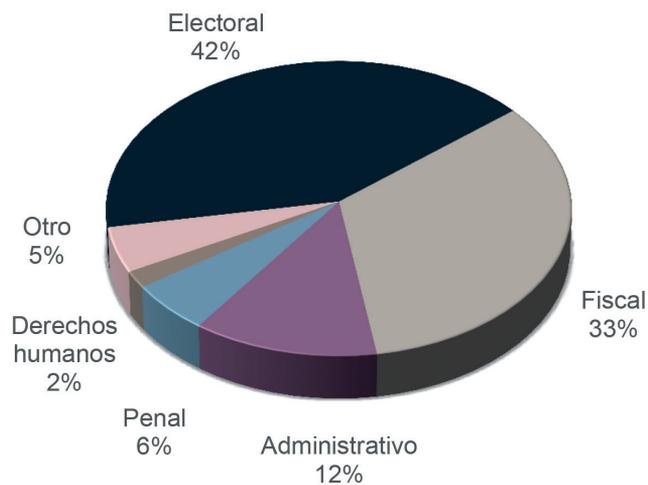


Fuente: Portal de Estadística Judicial @lex de la SCJN.

Como se observa en la gráfica, el incremento en la presentación de acciones aumenta de manera considerable en 2007. Esto responde, como se analiza más adelante, a las acciones de inconstitucionalidad que se resolvieron en relación con la Ley de Ingresos de diversos municipios de Yucatán, Morelos, Aguascalientes y Coahuila.

Por lo demás, puede observarse que la materia electoral ha sido el tema estudiado con mayor frecuencia. La gráfica 3 muestra con mayor exactitud su proporción respecto a los otros temas.

Gráfica 3.  
Tema de las acciones de inconstitucionalidad



Fuente: Portal de Estadística Judicial @lex de la SCJN.

De los otros temas sobre los que versaron las leyes impugnadas, cabe mencionar que el administrativo, aunque en menor proporción que el tema electoral, no ha dejado de ser controvertido en todos estos años. El promedio de la presentación de acciones en las cuales se impugna una ley de tipo administrativa es de 5.3 por año, superando significativamente esa media el año 2009 con 10 casos, y 2008 y 2012 con 11 casos respectivamente. Ejemplo de leyes en materia administrativa impugnadas son las leyes orgánicas de los poderes judiciales y legislativos de los estados, o los códigos administrativos.

La impugnación de normas relacionadas con la materia penal también tiene un número importante de casos. Del año 2000 —año de inicio de presentación de acciones sobre esta materia— al 2014, se han presentado un total de 48 casos al respecto. Ejemplo de este tipo de leyes son los códigos penales o los códigos de procedimientos penales.

Las acciones de inconstitucionalidad clasificadas como de derechos humanos —de acuerdo con el método de sistematización antes citado— han sido sólo 16 (más adelante se

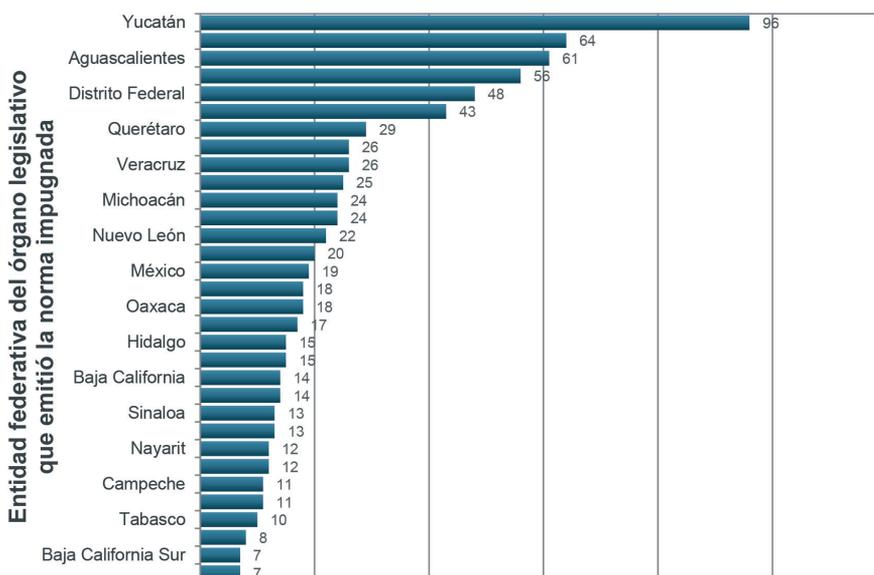
hace un análisis más amplio al respecto). Del resto de los temas no se han presentado un número significativo (al menos estadísticamente); incluso, hay temas como el ambiental, el notarial, el mercantil o familiar, en que sólo se ha presentado un caso respectivamente en todos estos años.

## b. Categoría del órgano legislativo emisor de la norma impugnada

De las 866 acciones de inconstitucionalidad en estudio, en 753 se impugnaron normas emitidas por los congresos estatales (86.9%), en 52 por el congreso federal (6.0%), en 49 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (5.6%), y en 12 casos no se impugnó una norma (1.3%).

La siguiente gráfica muestra en orden decreciente las entidades federativas a las que corresponde el órgano legislativo emisor de la norma impugnada con el mayor número de acciones:

**Gráfica 4.**  
Número de acciones por entidad del órgano emisor de la norma impugnada



Fuente: Portal de Estadística Judicial @lex de la SCJN.

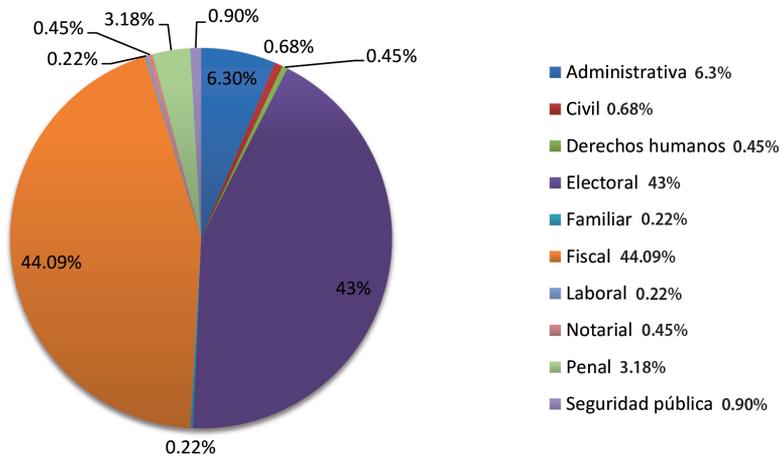
El caso de Yucatán resulta relevante porque además de reportar el mayor número de acciones de inconstitucionalidad en contra de su congreso, en el 87.5% de los casos se declaró la inconstitucionalidad de los preceptos normativos controvertidos. De éstas, la mayor parte se presentaron entre 2007 (75.0%) y 2008 (15.5%), con excepción de un caso penal y otro electoral de 2007, todas versaron sobre leyes de ingresos municipales, en las que se establecían multas fijas de sanciones administrativas y fiscales. La SCJN consideró que esto contravenía el artículo 22 constitucional que prohíbe precisamente establecer multas fijas o excesivas.

### c. Sentido de las resoluciones

De las 866 acciones bajo estudio, 455 (52.5%) presentan alguna declaración de invalidez. De éstas, 417 (91.6%) han sido relativas a leyes estatales, 23 (5.0%) a leyes federales, y 15 (3.2%) del Distrito Federal. El tema de mayor frecuencia en las acciones de inconstitucionalidad con alguna declaración de invalidez ha sido el fiscal, aunque no muy por encima del electoral. La siguiente gráfica muestra la proporción por cada tema.

Gráfica 5.

Tema de las acciones de inconstitucionalidad con alguna declaración de invalidez

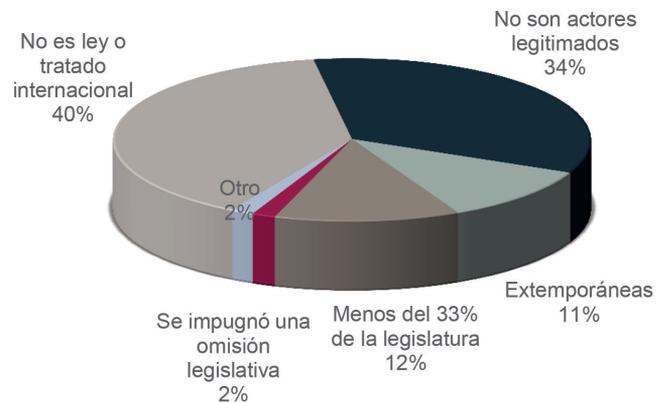


Fuente: Portal de Estadística Judicial @lex de la SCJN.

Ahora, si se analiza el sentido de la resolución por punto resolutivo, se observa que de 1156 puntos resolutivos de fondo jurídico, en el 39% de los casos se resolvió la invalidez, en el 29% la validez, en 24% sobreseimiento y en el 8% se desestimó.

Del total de acciones de inconstitucionalidad, el 7.4% corresponde a desechamientos; resalta el hecho de que en el 40% se desechó por no haberse impugnado una ley o tratado internacional, y que en el 34% los promoventes no eran actores legitimados.

Gráfica 6.  
Motivo de los desechamientos



Fuente: Portal de Estadística Judicial @lex de la SCJN.

#### d. Dinámica de la relación entre los distintos poderes u órganos del Estado Mexicano en la promoción de las acciones de inconstitucionalidad

##### i) Minorías parlamentarias

Desde sus orígenes, la acción de inconstitucionalidad ha podido ser promovida por órganos "ajenos" a los congresos, es decir, al Poder Legislativo, así como por las minorías parlamentarias. Esta legitimación supone un esquema de control interno con la posibilidad de impugnar la inconstitucionalidad de alguna ley aprobada por la mayoría de los integrantes de su legisla-

tura. Con esto se propician minorías vigilantes y se evita que una mayoría parlamentaria actúe sin límite.

De esta forma, uno de los sujetos legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad ha sido, en todos estos años, el 33% de los integrantes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y de las legislaturas en los estados.

A continuación la dinámica en la presentación de acciones por sujeto legitimado.

### • 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

De 1995 a 2014 las minorías de los integrantes de la Cámara de Diputados sólo han interpuesto, en conjunto, 6 acciones de inconstitucionalidad.

El primer caso fue en el expediente 01/1996. 167 integrantes de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, impugnaron la "Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública" publicada el 11 de diciembre de 1995. En particular impugnaron el artículo 12, fracciones III y IV que establecían la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina, en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; la principal preocupación constituía la posible trasgresión a las garantías individuales. La SCJN estimó infundado dicho concepto de invalidez, toda vez que la Constitución atribuye a los órganos del Estado en su conjunto, la función de la seguridad pública, no así únicamente a los órganos policiales o del ministerio público. La creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública atendía a la sofisticación de la delincuencia organizada, y como tal no había prohibición constitucional para la participación de las mencionadas secretarías del Estado mexicano.

Dos casos más se dieron en 2003, y los demás en 2004, 2008 y 2013. En el primero de 2003, se declaró su sobreseimiento. No obstante, los otros cuatro casos son relevantes debido a que en todos se declaró la invalidez de los preceptos normativos considerados inconstitucionales.

En el primer caso, la acción 11/2003, 166 legisladores de la Cámara de Diputados, y el Procurador General de la República en la acumulada de 10/2003, impugnaron los artículos 38 y Noveno Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003. Se argumentaba que la mayoría del Congreso de la Unión estaba rebasando la división de poderes al transferir competencias del Poder Ejecutivo Federal a los gobiernos estatales y municipales en materia de construcción y aprovechamiento de carreteras federales, en contravención al artículo

lo 116 constitucional. La SCJN estimó que esto resultaba inconstitucional y rebasaba la esfera de competencia legislativa del Congreso de la Unión.

Similar situación se presentó en el segundo caso de la acción de inconstitucionalidad 10/2004, pues el Congreso de la Unión estaba invadiendo competencias originarias del Ejecutivo Federal.

Por su parte, en la acción 29/2008, entre otros aspectos, se cuestionaba también la adjudicación de facultades exclusivas del Congreso de la Unión a las entidades federativas para establecer impuestos a la venta final de gasolina y diesel. La SCJN estimó por esto inconstitucional diversos artículos de Ley de Coordinación Fiscal, y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 1/2013 se impugnó el decreto de reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 2 de enero de 2013 que, entre otros aspectos, estipulaba la atribución del Secretario de Gobernación para comparecer cada seis meses ante el pleno de las comisiones de ambas Cámaras de la Unión, encargadas de la seguridad nacional, para presentar temas de política criminal. La SCJN estimó fundados los motivos de agravio al transgredir las normas impugnadas el principio de división de poderes al establecer una obligación irrestricta que no tenía algún sustento en las facultades de las cámaras del Congreso.

- **33% de los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**

Respecto a la Cámara de Senadores, sólo en una ocasión el 33% de los integrantes de la LIX Legislatura presentaron en conjunto una acción de inconstitucionalidad.

Este caso se presentó en la acción de inconstitucionalidad 26/2006. Se argumentaron 20 conceptos de invalidez respecto a la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, publicadas el 11 de abril de 2006. La SCJN declaró la invalidez de diversos artículos y porciones normativas por contener imprecisiones que podían resultar en violaciones a la Constitución.

- **33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**

Respecto al 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se observa un total de 14 acciones de inconstitucionalidad, de las cuales, 13 fueron admitidas y sólo 1 desechada.

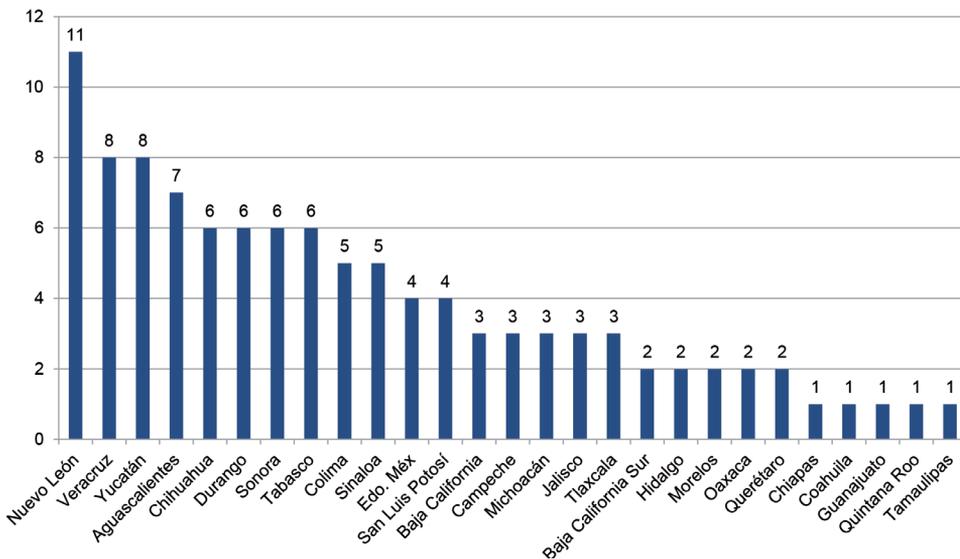
De las 13 admitidas, en 5 casos se declaró la invalidez de diversos preceptos normativos del Código Financiero del Distrito Federal (04/2004), del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (11/2004), de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal (21/2004), de Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal (15/2005), y del Código Electoral del Distrito Federal (37/2005).

Cabe recordar que la minoría parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 1995 fue el primer actor de una acción de inconstitucionalidad en México; no obstante, en 2008 fue el último año en que se presentó bajo esta forma de legitimación este mecanismo de control constitucional.

- 33% de los integrantes de las legislaturas de los estados

Sobre estos sujetos legitimados se observa que en total se han promovido 106 acciones de inconstitucionalidad. A continuación puede observarse a qué entidades corresponden:

**Gráfica 7.**  
Acciones de inconstitucionalidad presentadas por los congresos estatales

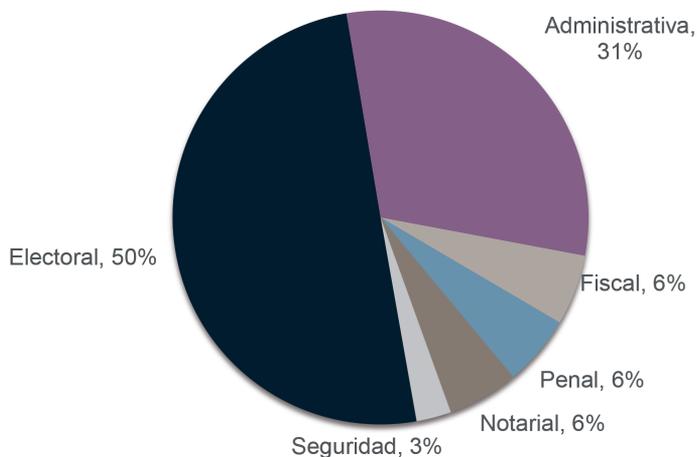


Fuente: Portal de Estadística Judicial @lex de la SCJN.

Un grupo de 27 congresos estatales han impugnado en conjunto la inconstitucionalidad de una ley local; mientras que en Guerrero, Nayarit, Puebla y Zacatecas no se han presentado bajo esta forma de legitimación.

Por su parte, de las 106 acciones, en 37 se declaró la invalidez de algún precepto normativo. Los temas referentes a estas acciones fueron los siguientes:

**Gráfica 8.**  
Temas de las acciones con declaración de invalidez



Fuente: Portal de Estadística Judicial @lex de la SCJN.

Como se observa en la Gráfica 8, la mayor parte de las acciones versaron sobre las normas electorales.

### e. Procuraduría General de la República (PGR)

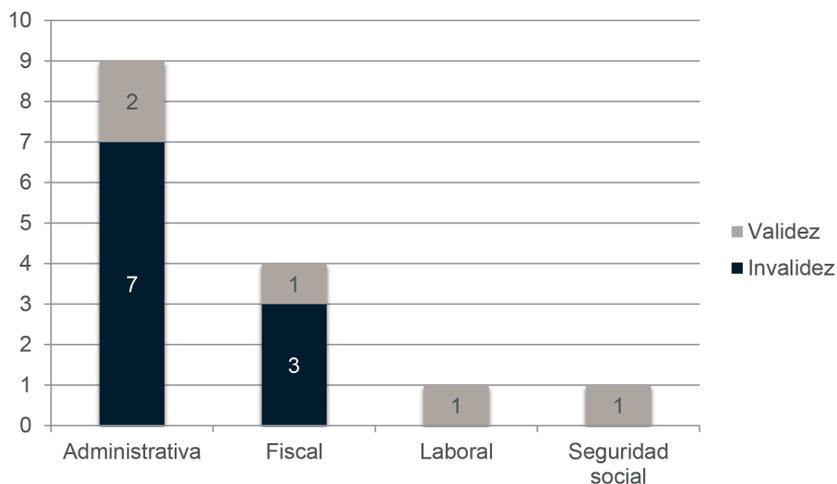
Al constituir un órgano completamente independiente de los distintos congresos, la dinámica de impugnación de la PGR podría ser indicativa de los principales motivos de tensión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo al momento de la creación de normas.

De 1995 a 2014, la PGR es el actor legitimado que más acciones de inconstitucionalidad ha promovido con 386 (44.57% del total).

La mayoría de estas acciones (354 que equivalen al 91.7%), se han presentado para impugnar normas emitidas por los congresos estatales, 17 (4.4%) del Distrito Federal, y sólo 15 (3.8%) han sido presentadas para controvertir normas emitidas por el Congreso de la Unión.

Es relevante que de las 15 acciones resueltas en contra de normas federales, en 10 casos se declaró la inconstitucionalidad de alguna norma impugnada. A continuación la temática y tipo de resolución de las 15 acciones:

**Gráfica 9.**  
**Temática de las acciones de inconstitucionalidad presentadas por la PGR en contra de normas federales**



Fuente: Portal de Estadística Judicial @lex de la SCJN.

De lo anterior se advierte que el tema fiscal y administrativo es el de principal tensión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a nivel federal.

Las normas consideradas inválidas en materia administrativa han sido respecto a la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (27/2005), la Ley General de Salud (31/2006 y 2/2014), la Ley Federal de Competencia Económica (33/2006), la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (38/2006), la Ley Federal de Sanidad Vegetal (157/2007) y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia.

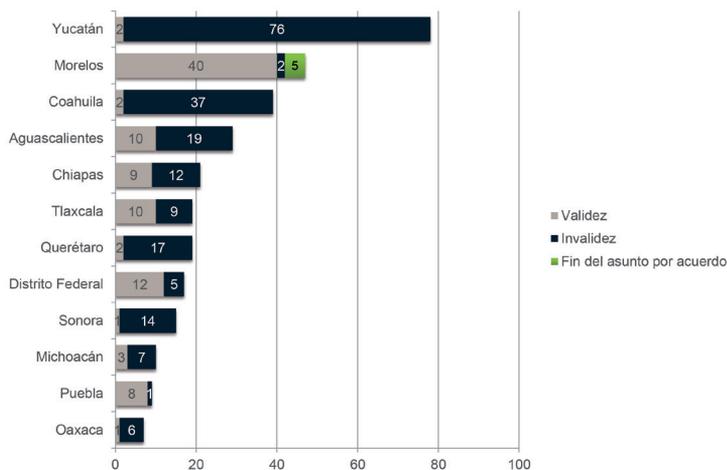
En temas fiscales ha sido respecto a disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta (09/2003), y en dos ocasiones respecto a la Ley de Ingresos de la Federación (10/2003 y 08/2004).

Como se observa de lo anterior, en pocas ocasiones ha buscado intervenir el Poder Ejecutivo en las leyes del Congreso de la Unión.

Por otro lado, cabe señalar que el la PGR dejó de impugnar de 2011 a 2013 leyes federales, mientras que en 2014 se identificó la resolución de una acción vinculada con la Ley General de Salud (02/2014).

El panorama de impugnaciones en contra de leyes estatales es mucho mayor. A continuación se observa el número de acciones de inconstitucionalidad presentadas por la PGR en contra de normas emitidas por los congresos estatales y el tipo de resolución:

Gráfica 10.  
Acciones de inconstitucionalidad por entidad federativa promovidas por la PGR<sup>18</sup>



Fuente: Portal de Estadística Judicial @lex de la SCJN.

<sup>18</sup> Por cuestión de espacio se excluyen las siguientes entidades de la gráfica: Colima (6), Chihuahua, Hidalgo y Nuevo León (5); Baja California, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo y Tamaulipas (4); Campeche, Guerrero, Edo. De México y Veracruz (3); Baja California Sur, San Luis Potosí, y Zacatecas (2); Durango y Sinaloa (1). El número entre paréntesis corresponde al número de acciones de inconstitucionalidad que impugnan leyes de dicho Estado.

Las acciones de inconstitucionalidad de entidades como Yucatán, Morelos, Coahuila, Aguascalientes, Chiapas, Tlaxcala y Querétaro respondieron a la impugnación de algún precepto de sus leyes de ingresos municipales.

### f. Partidos políticos

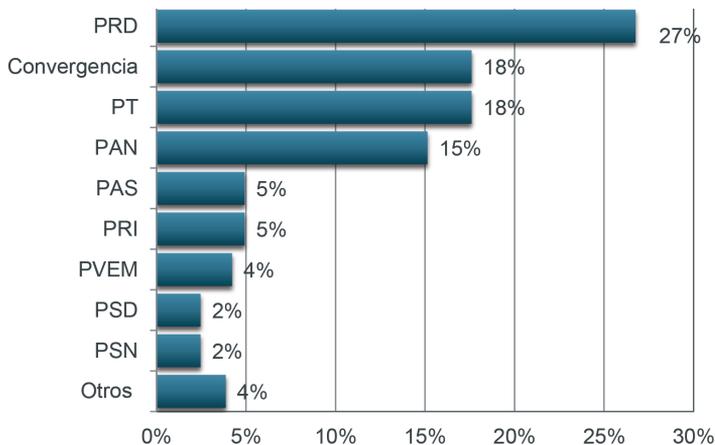
Entre 1994 y 2014, los partidos políticos en su conjunto han promovido 299 acciones de inconstitucionalidad. De estas, 284 por partidos políticos nacionales y 15 con registro local.

Los temas que más han impugnado los partidos políticos con registro nacional ha sido el tema electoral en 279 acciones de inconstitucionalidad (98.2%), de las cuales, en 141 casos (50.5%) se declaró la invalidez de algún precepto normativo. El resto de las acciones promovidas han sido de temas administrativos, es decir, 5 acciones (1.7%).

A continuación puede observarse el partido político federal con mayor número de impugnaciones:

Gráfica 11.

Porcentaje de acciones de inconstitucionalidad presentadas por partido político nacional



Fuente: Portal de Estadística Judicial @lex de la SCJN.

Por su parte, los partidos políticos locales que han presentado acciones de inconstitucionalidad han sido de las siguientes entidades: Baja California, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán.

De las 15 acciones, en 7 casos se declaró la invalidez de algún precepto normativo de las leyes electorales estatales.

### g. Comisiones de Derechos Humanos

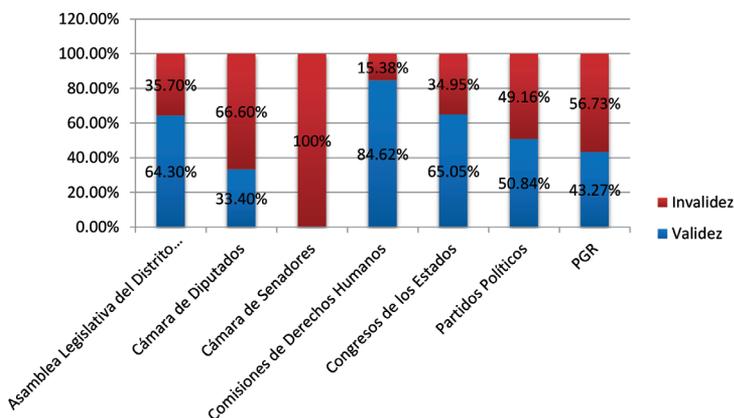
Las Comisiones de Derechos Humanos han interpuesto un total de 39 acciones de inconstitucionalidad. De estas, 2 por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 10 por Comisiones estatales y 27 por la Comisión Nacional.

De las 39 acciones, en 6 se declaró la invalidez de algún precepto normativo. Las leyes respectivas fueron La Ley de la Policía Federal (48/2009), la Ley de Procedimientos Penales para el Estado de Querétaro (9/2011), el Código Penal del Estado de Veracruz (29/2011), el Código Penal para el Estado de Chiapas (11/2013), el Código de Procedimiento Penales para el Estado de Baja California Sur (20/2013), y el Código de Procedimientos Penales del Estado de Hidalgo (22/2013).

### h. Efectividad en la presentación de acciones por sujeto legitimado

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de acciones de inconstitucionalidad con declaración de invalidez por tipo de sujeto legitimado:

Gráfica 12.  
Efectividad en la presentación de acciones de inconstitucionalidad por tipo de actor



Fuente: Portal de Estadística Judicial @lex de la SCJN.

## 4. Conclusiones

Los datos presentados a lo largo de este estudio permiten apreciar los puntos centrales del comportamiento estadístico de las acciones de inconstitucionalidad en 20 años de ejecución.

- *Temáticas.* El tema electoral y el tema fiscal son los puntos medulares de las acciones de inconstitucionalidad; los partidos políticos y los integrantes de los congresos estatales son básicamente quienes han promovido las cuestiones electorales, mientras que el Procurador General de la República ha sido el principal promotor de los temas fiscales.
- *Frecuencia.* El tema electoral ha sido el de mayor frecuencia. Incluso, fue el tema de la primera acción de inconstitucionalidad. De ahí la importancia de la reforma de 1996 para que la SCJN conociera de asuntos electorales.
- *Normas impugnadas.* La mayoría de normas impugnadas han sido emitidas por los congresos estatales; entidades como Yucatán y Aguascalientes concentran gran cantidad de casos.
- *Resoluciones.* En la mayoría de las acciones de inconstitucionalidad se declara invalidez en sus puntos resolutiveos. Tanto el tema electoral como el fiscal tienen importante número de acciones con ese sentido.
- *Cámara de Diputados.* Las minorías parlamentarias de la Cámara de Diputados han interpuesto solo 6 acciones de inconstitucionalidad.
- *Cámara de Senadores.* Las minorías parlamentarias del Senado de la República ha interpuesto solo una acción de inconstitucionalidad. Esto podría revelar, entre otros aspectos, alguna dificultad para alcanzar el 33% necesario en una Cámara que se integra de manera *sui generis* (mayoría relativa, representación proporcional y primera minoría).

- *Congresos locales.* La gran mayoría de entidades (28) han presentado al menos una acción de inconstitucionalidad desde sus congresos; sobresalen entidades como Nuevo León y Veracruz.
- *Asamblea Legislativa.* La Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha sido la legislatura más activa en la promoción de asuntos, fue incluso la primera en presentar una acción de inconstitucionalidad en México. No obstante, desde 2008 no ha presentado alguna acción de inconstitucionalidad.
- *Procuraduría General de la República.* Es la instancia que más ha promovido acciones de inconstitucionalidad, resalta el hecho de que ha sido sobre todo en un periodo de tiempo en concreto y en contra de leyes de ingresos municipales. De 2011 a 2013 no presentó acciones en contra de alguna norma federal.
- *Derechos Humanos.* Las comisiones de derechos humanos han promovido un número reducido de acciones de inconstitucionalidad desde que se les reconoció como instancias legitimadas para realizarlo (casi diez años). Además, cuentan con el menor porcentaje de declaratoria de invalidez respecto del resto de los entes con legitimación.

Las acciones de inconstitucionalidad a lo largo de 20 años se consolidan como un instrumento central de la vida pública del país, forman parte importante de los mecanismos que han abonado al continuo proceso de judicialización de la política, solución que en muchas democracias parece ser la mejor alternativa frente a los problemas que la legitimidad democrática de los órganos legislativos no ha podido resolver sin mayores consecuencias para la estabilidad política y social.

Con retos por delante, se ha realizado el control abstracto de normas en 866 acciones de inconstitucionalidad, lo que significa un importante avance a la respuesta planteada por Juvenal en Roma en el siglo I, o por James Madison en el siglo XIX "para organizar un gobierno que será administrado por hombres y actuará sobre hombres, la gran dificultad reside en esto: primero se debe habilitar al gobierno para que controle a los gobernados; pero a continuación hay que obligarlo a que se controle a sí mismo".

## Fuentes

### Bibliografía

CRUZ QUIROZ, Osmar Armando, "Los efectos generales en las sentencias constitucionales", en FERRER MAC-GREGOR, E., y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, A. (coords.), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Tomo V, Juez y Sentencia Constitucional*, IJ-Marcial Pons, México, 2008, disponible en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2559/18.pdf> (20 de septiembre de 2015).

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "El control difuso de constitucionalidad en el Estado constitucional", en FIX-ZAMUDIO, H. y VALADÉS, D. (coords.), *Formación y Perspectivas del Estado en México*, UNAM-Colegio Nacional, México, 2010, p. 152, disponible en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2873/9.pdf> (10 de septiembre de 2015).

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, UNAM, México, 1980.

VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 137.

Voz "Constitucionalismo" en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de política*, FCE, México, p. 342.

### Hemerografía

ARREDONDO CAMPUZANO, Francisco Javier. "Repercusión de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad en los juicios de amparo", *Revista Instituto de la Judicatura*, disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/30/arredondo.pdf> (11 de septiembre de 2015).

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y VALLADARES, Florencio, "Las acciones de inconstitucionalidad en la constitución mexicana: balance empírico de doce años de ejercicio", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 21, UNAM, México, julio-diciembre, 2009, pp. 175-211;

LÓPEZ ROSAS Moisés, "Consolidación democrática: un debate abierto", *Folios*, disponible en: <http://www.revistafolios.mx/dossier/consolidacion-democratica-un-debate-abierto> (13 de septiembre de 2015).

VALLADARES ZAMBRANO, Florencio, "El control constitucional en materia electoral a través de las acciones de inconstitucionalidad: un análisis empírico", *Justicia Electoral*, TEPJF, vol. 1, Núm 4, México, 2009, pp. 107-161.

### **Criterios jurisdiccionales**

Sentencia 1/2014 de la Corte Constitucional Italiana, disponible en: <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do> (10 de septiembre de 2015).

### **Otras fuentes**

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf> (10 de septiembre de 2015).

Portal de Estadística Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/alex/>