

MÉXICO: ACCIÓN POPULAR Y DERECHOS CIUDADANOS

Rosario Selene MÁRQUEZ HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco conceptual*. III. *Regulación y problemas que presenta la acción de inconstitucionalidad*. IV. *La acción popular en el derecho comparado*. V. *La acción popular y derechos ciudadanos*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de esta ponencia será demostrar que la reforma constitucional que incluyó a la acción de inconstitucionalidad como nuevo mecanismo defensor de la supremacía constitucional, omitió legitimar a los ciudadanos, siendo ellos los sujetos preponderantes para interponer dicha acción. Para ello, el desarrollo del trabajo constará de cuatro partes: la primera se referirá al marco teórico-conceptual de la acción de inconstitucionalidad, su origen, y ubicación en el derecho positivo mexicano; la segunda se referirá a la regulación y los problemas existentes de dicho mecanismo constitucional, la tercera hará un comparativo de países latinoamericanos que cuentan con la acción popular como defensa de la supremacía constitucional; y la cuarta establecerá argumentos a favor de una propuesta que legitime a los ciudadanos a interponer la acción de inconstitucionalidad.

II. MARCO CONCEPTUAL

Para entender qué es la acción de inconstitucionalidad, debemos saber que todo sistema jurídico debe contener en su estructura, disposiciones que tiendan a la protección y supremacía de la Constitución, sobre cualquier otra ley o acto de autoridad. Básicamente existen dos

modelos *originarios* de jurisdicción constitucional: el modelo americano o judicialista (también llamado difuso); y el modelo europeo, kelseniano o austriaco (también llamado concentrado). El primero confía al Poder Judicial la custodia del orden constitucional, mientras que el segundo deja en manos de un tribunal especial (no perteneciente a ninguno de los tres poderes) la salvaguarda constitucional. Sin embargo, en América Latina y particularmente en México se adaptaron estos modelos combinándolos de acuerdo a las necesidades existentes. Por ello, podemos decir que el sistema mexicano es un modelo *derivado*, pues “es fruto o consecuencia del anterior”, es decir, del modelo originario.¹

Ahora bien, el mecanismo tendiente a la protección de la supremacía constitucional mexicana es la acción de inconstitucionalidad,² y se define como “...el medio de impugnación establecido por la fracción II del artículo 105 constitucional para plantear directamente ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción entre una norma de carácter general, (ya sean leyes federales, locales, o tratados internacionales), y la propia Constitución”.³

Este medio de protección constitucional fue establecido en nuestra carta magna el 31 de diciembre de 1994,⁴ junto con cuatro reformas constitucionales que dieron una mayor independencia al Poder Judicial,⁵

1 Para más información, véase García Belaunde, Domingo, “La acción de inconstitucionalidad en el derecho comparado”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XLII, núms. 181 y 182, enero-abril de 1992, pp. 61 a 75.

2 Es cierto que antes del surgimiento de la acción de inconstitucionalidad, los autores coincidían en que el amparo contra leyes era *per se* el mecanismo para proteger la supremacía constitucional, véase García Belaunde, *op. cit.*, nota 1; Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio, *El amparo contra leyes*, México, Trillas, 1990, p. 173; sin embargo, aunque ambas figuras tienen como objetivo la denuncia de una ley inconstitucional, el amparo necesita de un interés jurídico y un agravio directo, derivado de la violación de garantías individuales, mientras que la acción de inconstitucionalidad no lo requiere, pudiendo impugnarse así, cualquier precepto constitucional.

3 *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 54.

4 Cabe observar que es hasta el 11 de mayo de 1995 cuando se publica la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, y hasta el 22 de agosto de 1996 cuando las dirigencias de los partidos políticos locales o federales, pueden interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales.

5 Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXVIII, mayo-agosto de 1995.

ampliando el control constitucional de la Suprema Corte y aproximándola así a un modelo europeo de jurisdicción constitucional.⁶

Sin embargo, y para “no confundir la representación mayoritaria con la constitucionalidad” el propósito de la acción de inconstitucionalidad fue desde un principio la legitimación de las minorías parlamentarias, frente a los ordenamientos aprobados por las mayorías⁷ (*sic*); y, aunque después el beneficio se amplió para las dirigencias de los partidos políticos nacionales o estatales en contra de leyes electorales, la reforma excluyó una parte primordial de la sociedad: los ciudadanos.

III. REGULACIÓN Y PROBLEMAS QUE PRESENTA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

De acuerdo a lo que establece nuestra carta magna, los sujetos legitimados para ejercer la acción de inconstitucionalidad son:

a) El 33% de los diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.

b) El 33% de los senadores, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

c) El procurador general de la República, en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

d) El 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por ellos mismos.

e) El 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por ese órgano colegiado.

f) Los partidos políticos con registro ante el IFE, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, en contra de leyes locales.

⁶ López-Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor, “‘¡Tan cerca, tan lejos!’. Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXIII, núm. 97, enero-abril de 2000, p. 195.

⁷ Véase Iniciativa de Ley en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Reformas constitucionales durante la LVI Legislatura 1994-1997*, México, vol. I, serie IV, 1998, p. 175.

Generalmente, suele hablarse de cuatro problemas que se presentan al interponer la acción de inconstitucionalidad. *Primero*, los votos necesarios para que la Corte declare que una sentencia tiene efectos generales son excesivos; *segundo*, no todas las normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad; *tercero*, la legitimación para interponer la acción se restringe a los órganos colegiados que crearon esa misma norma,⁸ y *cuarta*, la acción de inconstitucionalidad en materia electoral ha dado como resultado una forma de “partidocracia”.⁹

Nosotros agregaremos al listado un problema más, el cual nos parece de gran trascendencia jurídica: la acción de inconstitucionalidad no puede interponerse por los particulares.

En efecto, en México la acción de inconstitucionalidad tiene una legitimación restringida, “porque corresponde, no a individuos particulares que actúen en defensa de sus propios intereses, personales y concretos, sino a órganos del Estado en sentido amplio que actúan con carácter objetivo en defensa de la Constitución”.¹⁰

Esta legitimación se amplía en algunos países latinoamericanos, tal como veremos a continuación.

IV. LA ACCIÓN POPULAR EN EL DERECHO COMPARADO

Usualmente, los países de Latinoamérica han adoptado acciones populares para impugnar la inconstitucionalidad de sus ordenamientos. Mostraremos los siguientes ejemplos:

El artículo 187 de la Constitución de Nicaragua prevé un “recurso por inconstitucionalidad contra toda ley, decreto o reglamento que se oponga a lo prescrito por la Constitución política, el cual podrá ser interpuesto por cualquier ciudadano”.

⁸ Para más información, puede verse Carbonell Miguel, “Breves reflexiones sobre la acción de inconstitucionalidad”, *Revista Indicador Jurídico*, México, vol. I, núm. 3, mayo de 1997.

⁹ Nieto Castillo, Santiago, “Las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral como elemento partidocrático”, *Ciudad Ciudadano*, México, año 1, agosto-octubre de 1997, p. 14.

¹⁰ Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 101.

La República del Salvador, en el artículo 183 de su carta magna, establece: “La Corte Suprema de Justicia por medio de la Sala de lo Constitucional será el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano”.

Colombia posee una “vía de acción pública o ciudadana”, en la cual “todo ciudadano tiene el derecho de acusar ante la Corte Suprema de Justicia por la vía principal de acción pública, directa o abierta, y sin necesidad de demostrar interés alguno o sin estar vinculado a ningún proceso, cualquier ley o decreto con fuerza de ley que estime contraria a la Constitución”.¹¹

Venezuela y Panamá legitiman a cualquier ciudadano para interponer esta acción, incluyendo a los extranjeros, y a los que no gozan de derechos políticos. Guatemala faculta a cualquier ciudadano para interponer la acción popular siempre que esté auxiliado de tres abogados colegiados activos; mientras que Ecuador lo hace, previo informe del Defensor del Pueblo.¹²

Tal como vemos en los anteriores ejemplos, la creación de una figura de acción popular no es nueva, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Venezuela, Panamá, Guatemala y Ecuador, son algunos de los países que ya cuentan con este modelo constitucional. Este breve comparativo nos deja percibir que una acción popular es política y jurídicamente posible: la racionalidad jurídica conduce a beneficiar a los ciudadanos, incrementándoles su campo de acción jurídico y creándoles mecanismos flexibles, cómodos y fáciles con los cuales puedan impugnar una ley violatoria de la Constitución. Sin menoscabar la presente opinión, estableceremos argumentos a favor de una posible reforma que legitime al ciudadano a interponer la acción de inconstitucionalidad.

11 Ortiz, Julio César, “El sistema de control constitucional en Colombia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXIV, núm. 71, mayo-agosto de 1991, p. 495.

12 Para un estudio comparado más detallado, véase Brage Camazano, *op. cit.*, nota 10, pp. 101-106.

V. LA ACCIÓN POPULAR Y DERECHOS CIUDADANOS

Nos parece importante que México haya tenido una evolución en el Poder Judicial, al incluir en su ley fundamental, figuras que lo acercan más a un verdadero tribunal constitucional, y permiten más la democracia. En efecto, compartimos la opinión de Kelsen cuando afirma que: “una Constitución a la que le falta la garantía de la anulabilidad de los actos constitucionales no es plenamente obligatoria”.¹³ Lo más relevante de esta reforma es que reconoce una estructura jerarquizada de leyes, y confiere mayor sustento e importancia a aquella que es base y fundamento del Estado: la Constitución. Sin embargo, consideramos que la reforma constitucional no debió ser legitimadora de las minorías legislativas, pues la acción de inconstitucionalidad, garantía principal en una Constitución, debe conferirle a ésta la mayor estabilidad posible, sin convertirse por ello en un elemento “partidocrático”, pero sí en un elemento ciudadano.

Al discutirse la reforma que dio origen a la acción de inconstitucionalidad, predominaron principalmente, dos argumentos: el primero fue dejar “intacto” el juicio de amparo, en cuanto a sus “efectos y alcances jurídicos”,¹⁴ y el segundo fue dar “legitimidad procesal” a las minorías para impugnar decisiones tomadas por la “mayoría”.¹⁵

Ciertamente, el amparo quedó incólume, con su famosa cláusula “Otero”, la cual beneficia tan solo a los individuos que acrediten su interés jurídico e impugnen el acto, y la acción de inconstitucionalidad estableció efectos *erga omnes*, siempre que la resolución fuese aprobada por ocho ministros de la Corte. Lo que habría que dejar claro, es que al hablar del amparo y de la acción de inconstitucionalidad no nos referimos a lo mismo. Es cierto, que por mucho tiempo, el amparo contra leyes fue considerado “la institución más importante del ordenamiento mexicano para preservar el principio de la supremacía constitucional”,¹⁶ pero recordemos que la función del amparo es impugnar actos de autoridad que violen los derechos reconocidos por la Constitución política, y por

¹³ Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*, México, UNAM, 2001, p. 95.

¹⁴ *Diario de los debates*, 10 de abril de 1995, p. 4.

¹⁵ *Ibidem*, 16 de diciembre de 1994, p. 21.

¹⁶ *Ibidem*, 29 de marzo de 1995, p. 5.

extensión protectora también pueden impugnarse *leyes federales, locales, tratados o reglamentos*, que se consideren “directamente” violatorios de la Constitución, pero *siempre y cuando* cause o vaya a causar un daño al quejoso, y este daño viole sus garantías individuales. En cambio, la acción de inconstitucionalidad no necesita de un agravio “directo”, porque el daño proviene de la aplicación de una ley que es general e inconstitucional, y que como individuo perteneciente a una comunidad lo daña “indirectamente”.

Por ello es que si la reforma pretendió no tocar los efectos y particularidades del amparo, debió ampliar la acción jurídica que suponía la acción de inconstitucionalidad para cualquier ciudadano, pues ambas figuras no se contraponen: sería posible impugnar una ley inconstitucional porque me causa un agravio directo y vulnera mis derechos fundamentales (amparo contra leyes), o impugnar una ley inconstitucional porque es inconstitucional (acción de inconstitucionalidad).

Por otra parte, la idea de dar legitimidad procesal a las minorías para impugnar leyes inconstitucionales es discutible. La iniciativa presidencial que proponía un 45% de los integrantes de los órganos previstos en el artículo 105 para interponer la acción, se vio disminuida por un 33% modificado por el senado, y aunque algunos discutían que aun este porcentaje era excesivo,¹⁷ por ser la acción un “derecho de minoría legislativa”, lo cierto es que la acción de inconstitucionalidad no debería ser exclusiva de una minoría. Ésta causa y saber que “la mayor parte de las acciones de inconstitucionalidad que ingresan a la Suprema Corte se refieren a leyes electorales”,¹⁸ confieren a la acción un tinte “partidocrático”: la soberanía popular ya solo es posible mediante la mediación de los partidos. Recalcamos, la acción de inconstitucionalidad no debería ser exclusiva de una minoría, pues su efecto tutelador puede ser mucho más trascendente política y jurídicamente: el hecho de que una acción de inconstitucionalidad pueda ser interpuesta por un ciudadano, significa que puede interponerla cualquier diputado, pero también cualquier académico, representante social, estudiante, etcétera, inclusive abre la posibilidad para facultar a personajes que ya los tratadistas han propuesto:

¹⁷ *Ibidem*, 17 de diciembre de 1994, p. 13.

¹⁸ Poder Judicial de la Federación, SCJN, ¿*Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, México, SCJN, 2001, p. 36.

el *ombudsman* mexicano, al Instituto de Investigaciones Jurídicas,¹⁹ o al Instituto Federal Electoral.²⁰ Es decir, su significado político incrementa los derechos ciudadanos convirtiéndola en una acción más democrática.

Otro motivo para que cualquier particular pueda interponer una acción popular de inconstitucionalidad es la democracia participativa. En efecto, a través del tiempo, el papel desempeñado por el ciudadano en la política se ha modificado: desde la “participación directa del ciudadano en la *polis* o la República para la realización del bien común”²¹ hasta el sistema representativo surgido de las revoluciones norteamericana y francesa. Pero, este sistema representativo resultó parcial y limitado: el ciudadano se alejó del poder bajo la fórmula “más participación política y menos poder de decisión de los gobernados”.²² Para ello, una de las posibles soluciones a la tensión interna del sistema político representativo, es precisamente la participación ciudadana.

Tal como afirma Fix-Zamudio: “Una de las características de los regímenes democráticos contemporáneos es la tendencia a la participación cada vez más activa de los sectores sociales en la toma de decisiones políticas importantes. Por ello, al lado de la llamada democracia representativa, que es la tradicional, se impone cada vez más lo que se ha calificado como democracia participativa”.²³

Hoy en día, diversas son las formas de participación ciudadana: asambleas populares, audiencias públicas, comités de consulta, referéndums, iniciativas de ley, etcétera, y México no ha quedado al margen de la participación ciudadana, el Distrito Federal y otras entidades federativas incluyen en sus Constituciones figuras que pretenden dar al gobernado mayor participación política. De hecho, las organizaciones no gubernamentales no son sino un fenómeno que está creciendo cada vez, con más participación e influencia en la vida política y teniendo como base

19 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 5.

20 Nieto Castillo, *op. cit.*, nota 9, p. 15.

21 Rabasa Gamboa, Emilio, “De súbditos a ciudadanos, sentido y razón de la participación política”, p. 49.

22 Para este particular, véase Gargarella, Roberto, “Crisis de la representación política”, México, *Biblioteca de ética, Filosofía del Derecho y Política*, núm. 53, 1997, p. 117.

23 Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, 2a. ed., núm. 12, 1998, p. 30.

la sociedad civil. Así, la participación del ciudadano en la cosa pública es cada vez mayor, teniendo ésta un valor democrático, pues “le facilita exigir sus responsabilidades a los funcionarios, electos o designados”.²⁴

Por último, nos resta decir que la forma de entender el constitucionalismo mexicano está cambiando, si antaño el Estado de derecho solo podía comprenderse y estudiarse a partir de la subordinación a cierta hegemonía política, ahora esas condiciones políticas se han modificado. Las instituciones políticas reclaman eficacia y “se hace necesario revisar la conceptualización y explicación de la Constitución” para hacer de ella un “instrumento de convivencia y racionalización de una sociedad progresivamente plural y homogénea”.²⁵

VI. CONCLUSIONES

Hemos dejado claro entonces nuestra simpatía por la reforma constitucional que estableció a la acción de inconstitucionalidad como garante de la supremacía constitucional. Nuestro desacuerdo se manifiesta en que, siendo una figura fundamental en un ordenamiento jurídico, sea exclusiva de las minorías y no incluya a los particulares como sujetos principales del derecho para interponer dicha acción. La experiencia latinoamericana nos ofrece un gran avance en este aspecto, permitiéndonos pensar la posibilidad de una reforma incluyente y una forma sencilla que permita a los ciudadanos declarar la inconstitucionalidad de una ley. Esto se traduciría en beneficios para los derechos ciudadanos y favorecería una vida más democrática.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR ÁLVAREZ Y DE ALBA, Horacio, *El amparo contra leyes*, México, Editorial Trillas, 1990.
- AI CAMP, Roderic, *La política en México*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1995.

²⁴ Zimmerman, Joseph F., *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, México, Limusa-Noriega Editores, 1992, p. 238, p. 15.

²⁵ Cossío, José Ramón, “Dogmática constitucional y régimen autoritario”, *Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política*, México, Fontamara, 2000, p. 105.

- ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco*, México, Editorial Montecarlo.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- CARBONELL, Miguel, “Breves reflexiones sobre la acción de inconstitucionalidad”, *Revista Indicador Jurídico*, México, vol. I, núm. 3, mayo de 1997.
- CARPISO, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXVIII, mayo-agosto de 1995.
- COSSÍO, José Ramón, “Dogmática constitucional y régimen autoritario”, *Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política*, México, Fontamara, 2000.
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Reformas constitucionales durante la LVI Legislatura 1994-1997*, México, vol. I, serie IV, 1998.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, 2a. ed., núm. 12, 1998.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, “La acción de inconstitucionalidad en el derecho comparado”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XLII, núm. 181 y 182, enero-abril de 1992.
- GARGARELLA, Roberto, “Crisis de la representación política”, *Biblioteca de ética, Filosofía del Derecho y Política*, México, núm. 53, 1997.
- KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*, México, UNAM, 2001.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y FIX-ZAMUDIO, Héctor, “‘¡Tan cerca, tan lejos!’ Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXIII, núm. 97, enero-abril de 2000.
- NIETO CASTILLO, Santiago, “Las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral como elemento partidocrático”, *Ciudad Ciudadano*, México, año 1, agosto-octubre de 1997.
- Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II.

ORTIZ, Julio César, “El sistema de control constitucional en Colombia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXIV, núm. 71, mayo-agosto de 1991.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SCJN, “¿*Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*”, México, SCJN, 2001.

RABASA GAMBOA, Emilio, *De súbditos a ciudadanos, sentido y razón de la participación política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

ZIMMERMAN, Joseph F., *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, México, Limusa-Noriega Editores, 1992.