

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

III. ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rodrigo Brito Melgarejo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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