

Rodrigo Brito Melgarejo

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

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

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

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

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

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

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

Rodrigo Brito Melgarejo

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

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

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

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

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

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

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

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

Rodrigo Brito Melgarejo

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

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

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

que vulneren los derechos humanos contenidos en la Constitución.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rodrigo Brito Melgarejo

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

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

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

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

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

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

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

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

Rodrigo Brito Melgarejo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rodrigo Brito Melgarejo

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

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

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

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

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

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

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

Rodrigo Brito Melgarejo

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

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

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

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

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