

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN LA ACCIÓN O RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD ENTRE MÉXICO Y ESPAÑA

IVÁN CARLO GUTIÉRREZ ZAPATA*

Resumen

El denominador común en diversos ordenamientos constitucionales, con respecto a la legitimación para el ejercicio de la acción o recurso de inconstitucionalidad es que ésta es sumamente restringida y cada uno de ellos otorga legitimación a diferentes sujetos y órganos del Estado, pero siempre de manera limitada, en este artículo se analizan la doctrina, la jurisprudencia y la legislación mexicana y española, proponiendo a manera de conclusión las reformas constitucionales y legales necesarias en ambas naciones.

En ocasiones la legitimación ha excluido a quienes por regla general se les ha otorgado, y en otras inclusive, se ha llegado a otorgar a cualquier ciudadano,¹ con referencia a la legitimación entre algunos de los ordenamientos latinoamericanos encontramos la siguiente observación: “En cuanto a la legitimación para interponer la acción directa de inconstitucionalidad, dirigida al control abstracto de las leyes y normas de carácter general, destaca nítidamente el caso colombiano donde existe una antigua tradición de reconocer una acción popular —de carácter público— que habilita a cualquier persona a recurrir ante la Corte Constitucional con

* Jefe de Academia de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle. Maestría y Doctorado en Derecho Público por la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España; Maestro en Derecho de las Tecnologías de la Información y la Comunicación por la Universidad Ramon Llull-La Salle, Barcelona, España; autor del libro *La acción o recurso de inconstitucionalidad. Estudio comparativo entre España y México*, Fundap, México, 2005.

¹ Caso colombiano.

este propósito. Contrariamente el Tribunal Constitucional chileno no puede ser objeto de ninguna acción por parte de los ciudadanos, sea individualmente o en forma grupal, ni de organizaciones sociales. También en Guatemala² y Ecuador³ se contempla la posibilidad de que una sola persona promueva esta acción. En Ecuador pueden interponer esta acción mil ciudadanos, mientras que en Perú⁴ se requieren cinco mil, siendo factible que en el caso peruano lo hagan también los colegios de profesionales, en asuntos de su competencia, así como en Guatemala la junta directiva del Colegio de Abogados”.⁵

Como podemos observar, tanto las constituciones como los ordenamientos legales de cada país latinoamericano otorgan legitimación activa a diversos sujetos, sin que necesariamente coincidan entre una legislación y otra, en Europa acontece una situación similar, es decir no en todos los países europeos se encuentran legitimados los mismos órganos, ni las mismas personas; normalmente a nivel mundial, se encuentran legitimados el Presidente de la República (Presidente del Gobierno) —no es así en el caso mexicano—, las minorías congresistas lógicamente, y el Defensor del Pueblo —igualmente, no es así en México—.

Una excepción (y por ello es motivo de comentario), es el caso boliviano⁶ en el que se faculta a un diputado o a un senador para que pueda promover el recurso por sí solo, lo que sin duda en la práctica constituye un caos político y jurisdiccional, ya que politiza en grados extremos la naturaleza de este recurso.

² Así lo establece el artículo 134 d), de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de constitucionalidad, que señala a la letra: “Artículo 134. Tiene legitimación para plantear la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general: d) Cualquier persona con el auxilio de tres abogados colegiados”.

³ Ello lo encontramos en la Ley de Control Constitucional de junio de 1997, que en su artículo 18 e) establece: “Artículo 18. La inconstitucionalidad total o parcial de una ley, decreto-ley, decreto, reglamento u ordenanza, ya sea por razones de fondo o de forma, podrá ser demandada por: e) Por cualquier persona, previo informe favorable del Defensor del Pueblo sobre la procedencia”.

⁴ El artículo 25.5 y 25.7 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional peruano así lo establece: “Artículo 25. Están facultados para interponer la acción de inconstitucionalidad: 5. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma cuestionada es una norma regional de carácter general u ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda el número de firmas anteriormente señalado. 7. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad”.

⁵ Eguiguren Praeli, Francisco, *Los Tribunales Constitucionales en Latinoamérica: una visión comparativa*, Fundación Konrad Adenauer, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, Argentina, 2000, p. 72.

⁶ La Ley del Tribunal Constitucional de abril de 1998 en el capítulo II “Del recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad”, en el artículo 55.2 establece que “Artículo 55. Están legitimados para interponer el recurso: 2) Cualquier senador o diputado”.

En lo que referente a nuestro objeto de estudio en el ámbito iuscomparativista mexicano y español, cabe mencionar que a pesar de que existen grandes diferencias en cuanto a la legitimación activa se refiere, existe una clara similitud; y ella es que en ambos sistemas existe un *numerus clausus* restringido, riguroso y estricto en cuanto a los legitimados, quedando claramente señalado tanto por la regulación constitucional y legal, que en ambas naciones se excluye por completo la posibilidad de interposición de la acción por parte de ciudadanos, particulares o cualesquiera otras instituciones públicas, así como personas jurídicas públicas o privadas, que no sean las existentes en la relación que se establece, en los respectivos ordenamientos.

Tras esta breve exposición, pasamos ahora a analizar, lo que los ordenamientos, jurisprudencia y doctrina tanto española como mexicana, establecen al respecto.

La STC 25/1981 (FJ 2) señala: "...el artículo 162.1, a), de la Constitución enumera los órganos o fracciones de órganos legitimados para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, y en el artículo 32.2 de la Ley Orgánica se especifica la conexión entre los titulares de la acción de inconstitucionalidad y los posibles objetos de éste, con lo cual el concepto de legitimación que el texto constitucional formula en términos muy amplios o genéricos adquiere su sentido técnico concreto", la anterior afirmación la constataremos con el contraste de lo establecido en la CE y en la LOTC.

El artículo 162.1, a), de la CE establece:

Artículo 162. 1. Están legitimados: a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados, 50 senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

En el artículo 32 de la LOTC encontramos, como bien lo señala la STC anterior, la conexión "legitimado-objeto del control", aunque de manera breve, como se podrá leer:

Artículo 32.1. Están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad cuando se trate de Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, orgánicas o en cualesquiera de sus formas, y disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de ley, tratados internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales:

- a) El Presidente del Gobierno.
- b) El Defensor del Pueblo.
- c) Cincuenta diputados.
- d) Cincuenta senadores.

2. Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto.

En lo referente a la legitimación en el ordenamiento mexicano encontramos que, a pesar de lo que pudiera pensarse a primera vista con una lectura rápida del artículo 105 apartado II, de la CPEUM, se legitima para interponer la acción de inconstitucionalidad, fundamentalmente a las fracciones de órganos legislativos, al Procurador General de la República y a los partidos políticos, como a continuación veremos:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea, y
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

Con la lectura y análisis de los preceptos señalados, podemos empezar a vislumbrar las grandes diferencias existentes en ambas naciones en

cuanto al control abstracto de la constitucionalidad se refiere, por ello y para una mejor “sistematización” de nuestro estudio, en cuanto a la legitimación activa se refiere, haremos alusión primeramente al estudio de los órganos unipersonales legitimados en cada país.

a) *Órganos unipersonales*

El Presidente del Gobierno

En el artículo 162.1 a) de la CE y más específicamente en el artículo 32.1 a) de la LOTC, encontramos que el Presidente del Gobierno en España se encuentra facultado para promover la acción de inconstitucionalidad, no así en el Derecho mexicano.

En nuestra óptica dicha situación en México, atiende en primer lugar a una razón “jurídica” y es que existe la posibilidad del Presidente de la República para impugnar leyes estatales, así como de los Gobernadores de los Estados⁷ para impugnar leyes federales a través de las controversias constitucionales, establecido así en el artículo 105 apartado I de la CPEUM (denominados conflictos competenciales en España), y en segundo lugar a una razón política, y ella es (como podremos analizar con más detenimiento en páginas subsecuentes), que el Procurador General de la República, cuenta con la legitimación necesaria para interponer la acción y éste es designado y removido por el presidente de la República.

El senador Hamdán Amad al respecto, pregunta y resuelve esta cuestión del caso mexicano en los siguientes términos: “ ¿por qué no se le dio la

⁷ Es importante aclarar aquí que la palabra “Estado” en México, tiene una connotación diametralmente distinta a la que tiene en España. En México al señalar dicho concepto se está hablando en términos “territoriales” con ella se está haciendo alusión a las partes integrantes de la Federación; del territorio nacional, tal como lo establece el artículo 43 de la CPEUM que a la letra dice: “Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal”.

Con sus diferencias orgánicas e institucionales las cuales no son objeto del presente estudio, pudiéramos decir que constitucionalmente hablando la palabra “Estado” en el Derecho mexicano es el símil a lo que en España se entiende por “Comunidad Autónoma”, que a pesar de no existir un artículo de la CE que señale expresamente cuáles son, el artículo 143.1 establece: “En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos”.

Normalmente en España al hablar de “Estado” se refieren a la totalidad del territorio español, a todo el país.

facultad al presidente de la República para promover la acción de inconstitucionalidad? Pues porque si el presidente ejerce su derecho de veto, la ley regresa a la Cámara de origen. Para superar el veto se requiere en la Cámara de Diputados una votación de dos terceras partes, pero no del total de sus integrantes sino de los presentes en la sesión; de manera que para integrar quórum en la Cámara de Diputados debe haber doscientos cincuenta y uno, de los cuales se requieren las dos terceras partes que no conforman el treinta y tres por ciento. Si insiste la Cámara de Diputados y se obtiene el voto de las dos terceras partes de los presentes queda aprobado el proyecto de ley y pasa a la otra Cámara. En el caso de que la Cámara revisora reafirme su posición se supera el veto del ejecutivo, consecuentemente, se decreta la promulgación y, por ende, la publicación del decreto en vía imperativa, luego entonces, se hizo el quantum y quedó ya sin incluirse al presidente de la República”.⁸

Para nosotros, más allá de que en el proceso legislativo en su conjunto se pudiera superar a fin de cuentas el eventual veto presidencial, y de que el Presidente de la República se encuentre legitimado para ejercer la controversia constitucional, sería deseable que se llevara a cabo la correspondiente reforma constitucional para que cuente con la legitimación necesaria para poder interponer la acción de inconstitucionalidad, ya que sin duda una nueva proyección del régimen partidista que había permanecido en México durante setenta años se ha empezado a gestar con el cambio de partido del PRI al PAN en las últimas elecciones presidenciales (del año 2000), con lo cual toda justificación, jurídica, política o moral debe esfumarse en aras de que los cambios jurídicos necesarios en materia de justicia constitucional, se lleven hasta sus últimas consecuencias, y una de ellas es precisamente que el Presidente de la República cuente con la legitimación señalada.

En el sistema español, el Presidente del Gobierno se encuentra legitimado para interponer la acción, que sin duda tanto en la práctica como en la doctrina, se puede observar claramente su razón de ser.

Al respecto Camaño Domínguez opina que “...en un sistema Parlamentario de Gobierno, en el que el Ejecutivo dimana de la propia mayoría existente en la Cámara, difícilmente el Presidente del Gobierno hará uso de su capacidad para promover el recurso de inconstitucionalidad”,⁹ en el mismo sentido García Martínez señala que “Parece evidente que la legi-

⁸ Hamdám Amad, Fauzi, *La acción de inconstitucionalidad en Derecho Procesal Constitucional*, Ferrer Mc. Gregor Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ed. Porrúa, México, 2001, p. 370.

⁹ Camaño Domínguez, Francisco *et al.*, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, Editorial McGraw Hill, Madrid, España, 1997, p. 25.

timación del Presidente del Gobierno se confiere a una instancia netamente política en la que el ejercicio de la acción correspondiente no se planteará, lógicamente, tanto por criterios de inconstitucionalidad pura cuanto por la valoración de la oportunidad y valoración política de la norma recurrida”,¹⁰ ambas afirmaciones la práctica las ratifica enteramente, pues al día de hoy absolutamente todos los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Presidente del Gobierno han sido en contra de leyes autonómicas. Como muestra de lo anterior resulta interesante que desde 1981 hasta el 30 de septiembre del 2003 se hayan presentado 538 recursos de inconstitucionalidad, en los que cabe resaltar que el Estado contra las autonomías ha interpuesto contra Cataluña 50, contra el País Vasco 29 y contra Canarias 16.¹¹

No obstante lo anterior, la doctrina (y el sentido común así lo hace pensar), ha considerado que en el caso de un Gobierno de Minorías la legitimación del Presidente del Gobierno para interponer la acción de inconstitucionalidad sería conveniente o más que ello benéfica para el sistema de gobierno, tal como lo señala Camaño Domínguez ya que “....esta previsión constitucional sí puede cobrar sentido en supuestos de Gobierno de coalición, lo que a su vez, explicaría que la legitimación se atribuya al Presidente del Gobierno, como órgano unipersonal”,¹² en este mismo sentido se pronuncian Almagro Nosete y Saavedra Gallo,¹³ no sin opinar, que en este caso lo que estaría en realidad aconteciendo sería un quebrantamiento de las fuerzas políticas, y una fuerte crisis de la misma naturaleza.

El único “requisito procesal” para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad en el supuesto de que sea interpuesto por el Presidente del Gobierno es la simple manifestación de la voluntad del mismo, tal como lo señala la STC 42/1985, de 15 de marzo (FJ2):

Cuando los legitimados son órganos monocráticos o unipersonales el Presidente del Gobierno o el Defensor del Pueblo, art. 32.1. a) y b) LOTC es evidente que, salvo el improbable supuesto de una acción delictiva encaminada a formar su voluntad o a tergiversarla, la simple manifestación hecha entre nosotros, directamente o a través de su representante, basta para entender que la acción de inconstitucionalidad ejercida no adolece de defecto alguno de legitimación.

¹⁰ García Martínez, Asunción, *El recurso de inconstitucionalidad el proceso directo de inconstitucionalidad*, Editorial Trivium, Madrid, España, 1992, p. 152.

¹¹ *El Periódico*, sábado 6 de diciembre del 2003, p. 22, “Plurinacionales por sentencia”, Schwartz, Marco, cabe señalar que el artículo no hace referencia a las demás autonomías y que la fuente de estos datos es el Ministerio de Administraciones Públicas.

¹² Camaño Domínguez, Francisco *et al.*, *op. cit.*, p. 25.

¹³ Almagro Nosete, José y Saavedra Gallo, *Justicia Constitucional. Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Valencia, España, 1989, p. 192.

Igualmente, como se desprende de lo señalado en la sentencia, con la simple manifestación de la voluntad del Defensor del Pueblo, es suficiente para que el Tribunal Constitucional le encuentre suficientemente legitimado, estudiemos pues este caso con mayor amplitud.

El Defensor del Pueblo

Como primera consideración y por la importancia que reviste para este estudio cabe señalar que el homólogo en México del “Defensor del Pueblo” en España, es la “Comisión Nacional de los Derechos Humanos” y que por desgracia, no se encuentra legitimado para interponer la acción de inconstitucionalidad.

Ello es deseable que se instrumente en México, pues en casi todos los ordenamientos latinoamericanos y europeos se encuentra legitimado (si bien con distintos nombres como, Defensor del Pueblo, Comisionado por los Derechos Humanos, Comisión de los Derechos Humanos, Procurador de los Derechos Humanos, etcétera), así tenemos por ejemplo, que en Guatemala, Bolivia, Perú, Ecuador, Alemania e Italia, entre otros se encuentra legitimado, y pensamos que en México debería de ser así, no por “imitación” de las legislaciones y tendencias que a nivel mundial podemos observar, sino porque consideramos que si bien la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cumple con varias funciones de suma importancia, sin duda la que daría mayor vitalidad y fuerza a la institución sería precisamente la protección de los derechos fundamentales a través de esta vía, lo cual no quiere decir que nuestro deseo sea que se legitime a esta Comisión, sólo para que pueda interponer la acción en contra de leyes federales, locales o tratados internacionales que violen los derechos fundamentales o en otras palabras que sólo la pudiera interponer contra violaciones a la parte “dogmática” de la CPEUM, y no a la orgánica, tal como se ha pronunciado el Tribunal Constitucional español en este sentido en la STC 150/1990 de 4 de octubre que señala:

Tanto el Abogado del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid como el Abogado del Estado alegan que en el recurso del Defensor del Pueblo concurre parcialmente un defecto de legitimación, puesto que en el primero de los fundamentos jurídicos de su demanda imputa a la ley recurrida la infracción del principio de seguridad jurídica que establece el artículo 9.3 de la CE, siendo así que el Defensor del Pueblo sólo puede actuar conforme a la LO 3/1981, de 6 de abril (RCL 1981,1080), en defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución, función que delimita las competencias de la institución. Esta última objeción previa debe ser también rechazada por la sola y simple razón de que los artículos 162.1 de la CE y 32.1 de la LOTC reconocen la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer

recursos de inconstitucionalidad sin sujetarla a límites o condiciones de ningún tipo.

Como podemos observar la legitimación que tiene el Defensor del Pueblo en el caso español, no se encuentra constreñida a interponer el recurso únicamente para proteger normas constitucionales relativas a derechos fundamentales, su legitimación abarca la CE en su totalidad.

Para finalizar con los comentarios relativos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en concordancia con lo señalado, Carpizo opina que “En México sería saludable estuviera legitimado el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y para leyes del Distrito Federal, su homólogo en esa porción territorial. También sería conveniente discutir si sería adecuado legitimar a una institución académica de prestigio, como podría ser el Consejo Técnico o Interno de la Facultad de Derecho o del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México”,¹⁴ situación en la que estamos totalmente de acuerdo en lo que se refiere a la legitimación que propone le sea otorgada al Presidente de dicha Comisión, en lo que diferimos totalmente es en que se legitime a una “institución académica de prestigio”, tal como lo señala, ya que consideramos en primer lugar, que los fines que una institución académica persigue nada tienen que ver con el control abstracto de la constitucionalidad de las leyes y en segundo lugar la palabra “prestigio” es demasiado ambigua, sin que ello quiera decir que las instituciones que él señala no lo sean (de hecho, desde nuestro punto de vista lo son), pero igualmente considero que en México existen otras instituciones académicas de igual prestigio, lo cual y no por ello quiere decir que deban estar legitimadas para la interposición de la acción.

En el Derecho español, no sólo la CE y la LOTC, señalan la legitimación al Defensor del Pueblo para interponer el recurso, también la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, establece en su artículo 29 la legitimación activa del mismo en los siguientes términos:

Artículo 29. El Defensor del Pueblo está legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, de acuerdo en lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En la práctica han sido pocas¹⁵ las ocasiones en que el Defensor del Pueblo en España ha hecho uso de esta legitimación, la cual no se

¹⁴ Carpizo, Jorge, “Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional del 31 de diciembre de 1994”, en *Nuevos Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 217.

¹⁵ Hasta el 17 de noviembre de 2000, de los diecinueve recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Defensor del Pueblo, le fueron estimados en su totalidad tres (SSTC 20/1985, 26/1985,

encuentra ligada en absoluto a la petición de la interposición del mismo por parte de los ciudadanos, pues es una decisión estrictamente personal, así esta situación de cierta “inactividad o pasividad” ha llevado a que en la actualidad existan en la doctrina diversas opiniones, algunas apoyando el hecho de que se conserve esta legitimación dentro de sus facultades así como otras menos favorables.

Camaño Domínguez, al comentar lo acontecido con motivo de la decisión del Defensor del Pueblo de no recurrir la LO 1/1992, de 21 de febrero sobre protección de la seguridad ciudadana, manifiesta que la interposición del recurso “...conduce inevitablemente a una toma de partido sobre el debate suscitado entre la mayoría y la minoría parlamentaria, quienes pueden aducir el mero hecho de la interposición o no interposición del recurso por el Defensor del Pueblo como un elemento nuevo a sumar en la contienda”.¹⁶

Es cierta la existencia del peligro que señala el autor, sin embargo como comentamos al principio de la investigación, la interposición de la acción de inconstitucionalidad no debe o al menos no debería depender de la existencia de un interés subjetivo, por el contrario ésta siempre debe velar por un interés objetivo que es la supremacía constitucional así como la defensa de la misma, con lo cual el hecho de que en la realidad social (noticieros, comentarios de formadores, creadores de opinión, etcétera) y el debate parlamentario en sí mismo, quieran politizar o politicen la participación o la inactividad del Defensor del Pueblo ante su posibilidad de haber interpuesto la acción, no quiere decir que su facultad de interponerlo deba ser suprimida, o que no sea de utilidad al orden constitucional y al sistema democrático en su conjunto, por el contrario, precisamente el hecho de que cuente con la posibilidad de interponerlo es sano globalmente hablando de la ingeniería constitucional española, así como de su realidad social, y el hecho aislado de que en un momento de su historia como lo fue la no interposición del recurso ante la Ley Orgánica 2/1992, no ha de llevar al legislador español, así como a la doctrina a desvirtuar la importancia de tal institución.

En el mismo sentido opina Carballo Armas “...la propia naturaleza del Defensor del Pueblo —institución neutra por definición y, por tanto, alejada de cualquier *opción partidista*— añade una enorme dosis de *auctoritas* al recurso. Más aún si tenemos en cuenta que el recurso de inconstitucio-

72/1985), uno parcialmente (STC 115/1987), cinco desestimados (SSTC 160/1987, 150/1990, 101/1991, 75/1992, 225/1998), se desistió en dos (recursos 4/85, 1/86), y quedaban pendientes de resolución ocho de ellos (recursos de, 28-1-93, 23-8-94, 12-4-96, 25-3-97, 17-2-98, 12-3-98, 31-3-99, 14-3-2000).

¹⁶ Camaño Domínguez, Francisco *et al.*, *op. cit.*, p. 25.

nalidad se configura en un escenario cargado de tintes políticos, debido fundamentalmente a la propia naturaleza (con la lógica excepción del Defensor del Pueblo) de los recurrentes: el Presidente de la Nación, cincuenta diputados o senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, y las Asambleas de las mismas”.¹⁷

En todo caso consideramos que lo más importante es que la designación del *Ombudsman* sea en España, México o cualquier otra nación, recaiga siempre en una persona que verdaderamente vele por el interés de defensa de la Constitución que se le encomienda a través de esta figura, sin que adopte posiciones parlamentarias, ni partidistas a pesar de ser nombrado por dicho órgano, en síntesis, en nuestra opinión lo que se debe de hacer, es impulsar y animar a que el *Ombudsman* haga uso de la acción con suma prudencia y cautela, no dejando lugar a dudas en los motivos de su interposición, sin que ello implique siempre la estimación de la acción por parte de la jurisdicción constitucional.

Una idea general imperante y que se hace vigente en todo nuestro estudio, la cual conviene señalar en este momento, es, sin duda, que en cuanto a justicia constitucional se refiere, el sano desenvolvimiento de la misma, y más tratándose por sus características peculiares del control directo o abstracto, depende y está en buena medida (sino es que al 100%) sometida, a la prudencia y diligencia de quienes la tienen en sus manos: a saber, por un lado los magistrados o ministros de la jurisdicción constitucional y por otro de los sujetos legitimados (unipersonales o colegiados) para activarla, de no ser así, cualquier sistema en el que exista el control abstracto de constitucionalidad de la ley difícilmente prosperará en la consecución de los fines que le son propios.

El Procurador General de la República

El único ente unipersonal o monocrático que se encuentra legitimado en México para interponer la acción de inconstitucionalidad es el Procurador General de la República, así lo señala el tercer párrafo del artículo 102 apartado A de la CPEUM:

Artículo 102. A. El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

Dicha atribución la deja en claro el artículo 105, II, C), que establece que las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse por “El Procura-

¹⁷ Carballo Armas, Pedro, *El Defensor del Pueblo. El Ombudsman en España y en el Derecho Comparado*, Editorial Tecnos, Madrid, 2003, p. 161.

dor General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano”, como vemos, dicho precepto no sólo faculta al Procurador, sino que también señala el objeto de la misma, es decir, ante qué leyes puede interponer la acción —federales, estatales (locales) y Tratados Internacionales—. Hay que señalar por la importancia que ello representa, que el Procurador General de la República es el ente con la legitimación más amplia en el ordenamiento mexicano, pues tiene la facultad de interponer la acción de inconstitucionalidad ante todas las normas objeto de control de la misma, situación que no goza ninguno de los demás legitimados para interponerla (a saber, el 33% de la Cámara de Diputados, el 33% de la Cámara de Senadores, así como el mismo porcentaje en el caso de las Legislaturas locales y los Partidos Políticos) como tendremos oportunidad de dilucidar en páginas subsecuentes.

Esta legitimación articulada doblemente en los artículos 105. II c) y 102 A de la CPEUM, ha sido puesta de manifiesto, conjugándola con la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, por la SCJN en una parte de la tesis jurisprudencial P/J. 67/2000 en la cual señala lo siguiente:

Ahora bien, dada la propia y especial naturaleza del referido medio de control constitucional, que es la única vía para plantear la contradicción que pueda existir entre las leyes electorales y la Constitución, como lo establece el antepenúltimo párrafo de la citada fracción II del artículo 105 de la Carta Magna, cuya finalidad es la de declarar la invalidez de las normas generales que a ella se opongan; y, el tercer párrafo del artículo 102 constitucional establece que el procurador general de la República, intervendrá personalmente en las acciones de inconstitucionalidad...¹⁸

Cabe señalar que el Procurador General de la República es quien preside al Ministerio Público de la Federación, que es el órgano encargado en México de la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponde solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpadados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; así como pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Sintetizando, sus dos facultades son en primer lugar la persecución de delitos y el ejercicio de la acción penal, y en segundo lugar las que

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 3/2000. Partido del Trabajo. 13 de marzo de 2000. Once votos. Ponente: José, Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de julio, aprobó, con el número 67/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

ejerce como “Procurador”, así como en su intervención en los juicios de amparo, en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad.

Para tener una visión comparativa de esta figura en el Derecho español, podríamos decir que su equivalente sería el titular del Ministerio Fiscal, con funciones similares a las que éste ejerce en España y teniendo atribuciones semejantes a las del Fiscal General del Estado, sólo que evidentemente en España, ni el titular del Ministerio Fiscal, ni el Fiscal General del Estado se encuentran legitimados para promover el recurso de inconstitucionalidad.

Como ya señalamos, el hecho de que sea el Procurador General de la República el ente con legitimidad más amplia para la interposición de la acción de inconstitucionalidad ha generado gran polémica, en virtud de que éste es nombrado por el Presidente de la República y puede ser removido libremente por él mismo.

En este sentido se han pronunciado las más diversas opiniones, tanto en contra como a favor, así Arteaga Nava señala que “Independientemente de que el procurador general de la República es uno de los titulares de la acción, cuando quienes la ejercitan son otros...”,¹⁹ haciendo clara alusión a su dependencia del ejecutivo federal, no obstante ello, quien ha sido sin duda el más incisivo en esta cuestión es Brage Camazano,²⁰ y decimos no obstante, dado que este brillante jurista es de nacionalidad española; las razones de Brage, parten del contexto histórico y actual del país, así como de dos disposiciones constitucionales, la primera de ellas, el artículo 102 A, de la CPEUM, en el que se establece que el Procurador General de la República es nombrado (ratificado por el Senado, en sus recesos por la Comisión Permanente) y removido libremente por el Ejecutivo, configurándose así una dependencia y quizás, en nuestra opinión hasta una “sumisión” de parte del Procurador para con el Ejecutivo Federal, igualmente el autor en comentario se remonta al pasado de México ya que el partido que tiene la Presidencia del País desde hace setenta

¹⁹ Arteaga Nava, Elisur, *La Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad y la Facultad Investigadora de la Corte. El caso Tabasco y otros*, Editorial Montealto, 3a. ed., México, 1997, p. 67.

²⁰ Brage Camazano, Joaquín, *La acción de Inconstitucionalidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998. Léase en especial el capítulo tercero, apartado I, número 2 —La legitimación activa en el ordenamiento constitucional mexicano—, inciso B en el que habla de la legitimación del Procurador General de la República, en el que diserta ampliamente sobre la importancia de la dependencia o independencia del Procurador General de la República respecto del Ejecutivo en cuanto a su legitimación en la acción de inconstitucionalidad y la regulación constitucional de esta dependencia del Procurador con respecto al ejecutivo.

años es el mismo²¹ y no sólo ello, sino que también mantiene la hegemonía parlamentaria tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, la segunda disposición constitucional que señala es el artículo 133 en donde se establece entre otras cosas que será el Presidente quien celebre los tratados internacionales con la ratificación del Senado, a lo que opina: “En este contexto, es claro que la impugnación de una ley federal, implica, en realidad, un ataque directo a una voluntad política clara —en cuanto que expresada no a través de cualquier acto o norma administrativa sino precisamente por una iniciativa de ley— del propio presidente de la República y es difícil que un procurador general de la República esté dispuesto a jugar esa carta, si no tuviese garantizada su independencia respecto del Ejecutivo”.²²

En lo referente a las leyes estatales ocurre una situación similar a lo que ocurre con las federales, el partido en el poder aún en muchos Estados continúa siendo el PRI y las legislaturas de cada uno de ellos se encuentran “colmadas” de miembros de este partido, sin embargo (y en una visión optimista), la situación poco a poco ha empezado a cambiar, es decir ya existen Estados gobernados por un partido diferente al PRI, con un parlamento estatal ligeramente más equilibrado; evidentemente, el hecho de que existiera durante 70 años (como hemos mencionado) un único partido en el poder Federal, tuvo serias consecuencias, una de ellas es precisamente que también en casi todos los Estados, el PRI era el “amo y señor”, constituyéndose así una limitante más para que el Procurador ejercite la acción en cuanto a las leyes locales, situación que como hasta ahora se encuentra establecida su designación, no cambiará, sino en tanto el partido mayoritario de cada Estado no coincida con el partido gobernante a nivel federal, situación que paulatinamente irá cambiando, sin embargo, en nuestra opinión, estar a la deriva de los cambios políticos como en este caso, genera que el “Estado de Derecho” (el poco que se ha logrado), continúe siendo sumamente “débil”, “frágil” y “fácilmente quebrantable”; la solución —al menos jurídica— no es esperar ese cambio, es más bien, realizar otro, ya que lo más importante de cuanto se ha dicho respecto de la legitimación activa en la acción de inconstitucionalidad por parte del Procurador General de la República y la evidente dependencia del Procurador con respecto al Ejecutivo (con las consecuencias que ello puede tener, en este aspecto), es precisamente la conclusión a la que llega Brage, de “garantizar su independencia del Ejecutivo”.

²¹ En este punto es importante mencionar que efectivamente como él señala hasta ese momento en que el autor redactó su libro (1998), el Partido Revolucionario Institucional era quien durante siete décadas mantuvo en la silla presidencial a un miembro de ese partido, sin embargo dicha situación cambió con la designación de Vicente Fox como Presidente de la República en las elecciones del año 2000, y será quien ostente ese cargo hasta el año 2006.

²² Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, p. 120.

Como señalamos, existen también opiniones que resultan más favorables en cuanto a la legitimación con que cuenta el Procurador General de la República, justificando dicha situación en cuanto a la independencia que tiene el mismo en cuanto ente independiente del órgano de creación normativa, esta opinión es la que sostiene José Ramón Cossío Díaz (nombrado recientemente Ministro²³ de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), “Debido que en las competencias del Procurador no existe una estricta vinculación entre la norma a impugnar y el órgano del cual la misma emana, está legitimado para plantear la inconstitucionalidad de cualquier norma general”.²⁴

Al respecto opinamos, que efectivamente no es en realidad que esté injustificado el hecho de que pueda interponer la acción de inconstitucionalidad, lo que no está justificado es la dependencia del Procurador para con el Ejecutivo ante su manera actual de designación y remoción del cargo, con ello, lo que procede llevar a cabo es un mecanismo de designación y destitución diferente al que hasta el momento se encuentra establecido en el ordenamiento constitucional mexicano, no sólo en cuanto al Procurador, sino a la total independencia del Ministerio Público del Ejecutivo, pues no es a aquel a quien representa, sino a la sociedad en general, lo cual es una discusión que ya tiene varias décadas en pugna.

Una fórmula que podría resultar interesante al legislador mexicano para llevar a cabo un cambio en la forma de designación y remoción del cargo de Procurador General de la República, es precisamente el procedimiento seguido para la designación, cese y sustitución, del Defensor del Pueblo en España, establecido en los artículos 2, 3, 4 y 5 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, siguiendo, si no exactamente los mismos pasos, sí un mecanismo cercano a ello, en el que intervenga el Congreso de la Unión, sometido a las tres quintas partes de los miembros de la Cámara de Diputados y posteriormente, en un plazo razonable, que éste fuese ratificado en la misma proporción por la Cámara de Senadores, sin perjuicio, como hemos visto, y sin garantía, de que ello tenga como consecuencia directa el que el Procurador General de la República haga un uso frecuente de esta facultad.

²³ En México se les llama Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a lo que en España le denominan Magistrados del Tribunal Constitucional, José Ramón Cossío Díaz, fue ratificado como ministro de la SCJN por el pleno del Senado de la República el 27 de noviembre del 2003.

²⁴ Cossío Díaz, José R., “Artículo 105 Constitucional” en *Derecho Procesal Constitucional*, Ferrer Mc. Gregor Eduardo (coord.), op. cit., p. 360.

b) Órganos legislativos

No son pocos doctrinarios, los que han hablado con respecto a la protección de las minorías parlamentarias y la jurisdicción constitucional.

El jurista español Ignacio de Otto y Pardo apuntaba que “la concepción moderna de democracia avala la sujeción del legislador a límites que garanticen los derechos de la minoría frente a la mayoría. En la democracia, no se trata tan sólo de asegurar la supremacía de la voluntad popular mayoritaria, sino de mantener abierto el pluralismo mediante el reconocimiento de las libertades individuales y colectivas. El relativismo propio de la democracia no supone el reconocimiento de que es la mayoría la que define la verdad, sino el de que no hay más verdad que la que resulta del libre juego de opiniones, que precisamente por esa razón debe encontrarse garantizado”,²⁵ esa garantía es precisamente la jurisdicción constitucional, como un órgano diverso e independiente de aquel en que se creó la ley, Kelsen al respecto señalaba: “No existe hipótesis de garantía de la regularidad, en donde se pudiera, más que en la de la garantía de la Constitución, estar tentado a confiar la anulación de los actos irregulares al mismo órgano que los ha realizado. No es pues el Parlamento mismo con quien puede contarse para realizar su subordinación a la Constitución. Es un órgano diferente a él, independiente de él, y por consiguiente, también de cualquier otra autoridad estatal, al que es necesario encargar la anulación de los actos inconstitucionales —esto es, a una jurisdicción o tribunal constitucional—”.²⁶

En palabras de Requejo la utilidad del recurso de inconstitucionalidad como medio de protección de las minorías parlamentarias es el hecho de que se pueda “...corroborar la significativa presencia de las minorías en un proceso decisivo no sólo para sus intereses, al poder conseguir que normas aprobadas por la mayoría sean declaradas nulas, sino también para el interés general, pues en definitiva, es el propio ordenamiento jurídico el que se beneficia de un control que concluirá con la expulsión del ordenamiento de las normas que contraríen la Constitución”.²⁷

De esta manera y con toda una corriente doctrinal al respecto, abolutamente todos los tribunales constitucionales del mundo han legitimado a las minorías parlamentarias para que éstas puedan protegerse de las

²⁵ De Otto y Pardo, Ignacio, *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Editorial Ariel, Barcelona, 1987, p. 143.

²⁶ Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, trad. por Tamayo y Salmorán, Rolando, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, pp. 51 y 52.

²⁷ Requejo, Paloma, *Democracia Parlamentaria y Principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Editorial Ariel, Barcelona, 2000, p. 144.

decisiones mayoritarias que consideren inconstitucionales, tanto a través de mecanismos de control directo como indirecto.

Lo anterior se ha establecido constitucionalmente en el sistema español al igual que en el mexicano, al legitimar cada uno de estos ordenamientos, a una minoría específica en el Parlamento correspondiente, evidentemente con marcadas diferencias, así como con ciertas particularidades en cada uno de ellos.

En lo que concierne al sistema español, de acuerdo a lo establecido por los artículos 162. 1 a) de la CE y 32. 1 c) y d) de la LOTC, se encuentran legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad 50 senadores y 50 diputados, situación acorde con el número máximo de diputados que pueden existir en el Congreso,²⁸ e igualmente en el caso del Senado, que en la actualidad, está compuesto por un total de 259 senadores,²⁹ decimos que es acorde porque efectivamente en ambos casos el número de 50 senadores o 50 diputados representan o pueden representar verdaderamente una minoría y no deviene imposible interponer el recurso.

La anterior es sin duda una característica que “ayuda” a que sea factible la interposición del mismo por parte de cualquiera de las Cámaras.

En el caso del Congreso de los Diputados, existe una composición parlamentaria plural, sin que sea un partido el que ostente todo el poder, ya que si bien es cierto que el Grupo Parlamentario del Partido Popular es el que de más asientos dispone actualmente en el Congreso, también es cierto que los demás grupos parlamentarios como el socialista y el catalán cuentan con una importante representación en el mismo, situación muy similar en el senado.

En el caso mexicano la cantidad requerida es uno de los graves defectos existentes en la Constitución en cuanto a la legitimación activa para interponer la acción de inconstitucionalidad se refiere, ya que el artículo 105 apartado II, fracciones a) y b), señalan que para ello, se encuentran legitimados el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados; en lo que respecta al Senado igualmente el precepto constitucional señala que se encuentran legitimados el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicha Cámara, lo que en la práctica se traduce, al menos en la actualidad, a la prácticamente imposible interposición de la acción por una minoría legislativa, en virtud

²⁸ De acuerdo al artículo 68 de la CE el número máximo de diputados es de 400 y el mínimo de 300.

²⁹ Según datos obtenidos en la dirección electrónica www.senado.es el día 15 de febrero del 2003.

de la actual composición partidista en ambas Cámaras; volviendo nuevamente al problema de la hegemonía por parte de un solo partido dominante (PRI) en cada una de ellas, con lo cual es sumamente necesario que dicho porcentaje se reduzca; quizá la fórmula actual sería operativa, si en México la composición parlamentaria fuera un poco más fragmentada y plural, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, situación que acontece en los mismos términos en las legislaturas estatales (parlamentos locales).

Volviendo al caso español, la legitimación que se otorga los 50 diputados o senadores opera como una legitimación conjunta atribuida específicamente a ese grupo ocasional de 50 diputados (o más) o 50 senadores (o más) para impugnar la posible inconstitucionalidad de una norma legal, con lo cual no se trata de un derecho personal transferible, ni conjuntamente se podría configurar como un litisconsorcio, es tan sólo una suma de voluntades con la finalidad de interponer el recurso de inconstitucionalidad; este conjunto de consideraciones fueron señaladas por el Tribunal Constitucional en su STC 42/1985, de 15 de marzo, de la siguiente manera:

La legitimación para el recurso de inconstitucionalidad no está atribuida en este caso, en efecto o un órgano que, como sucede en el Grupo Parlamentario, posee una cierta continuidad, una composición personal estable y un grado mayor o menor de organización, sino a la agrupación ocasional o *ad hoc* de 50 diputados o 50 senadores, que se unen al solo efecto de impugnar la validez constitucional de una ley. La agrupación surge sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión impugnatoria y sólo tiene existencia jurídica como parte en el proceso que con esa impugnación se inicia, en el cual los diputados o senadores, no actúan en rigor como litis consortes, sino como integrantes de una parte única que, por imperio de la Ley, ha de ser siempre plural.

En términos semejantes se ha pronunciado la SCJN en la tesis jurisprudencial P./J. 21/2001 en la cual haciendo alusión a la legitimación que se otorga al treinta y tres por ciento de la Cámara de Senadores o en el mismo porcentaje a la de Diputados señala:

el precepto constitucional en cita únicamente establece como requisito para su procedencia, que sea ejercida por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal que haya expedido la norma que se combate, por lo que basta que se reúna ese porcentaje de legisladores para que se pueda promover dicha acción... no debe pasar inadvertido que el referido medio de control de la constitucionalidad se promueve con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional, pues como lo señala la exposición de motivos correspondiente ...el hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad no se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes o el procurador general

de la República, exige que su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviera ante una verdadera litis.³⁰

En cuanto a la representación en cada caso, de acuerdo a lo establecido en el artículo 82.1 de la LOTC, el conjunto de senadores o diputados actuarán representados por un miembro o miembros que designen o bien por un comisionado nombrado al efecto, esta representación puede recaer tanto en uno de los diputados como en uno de los senadores, o mediante un comisionado, tal como el precepto lo señala, ello implicará que dicha representación únicamente se ostente para el proceso para el cual se le otorgó la misma y no para alguno posterior (STC 42/1981, FJ2), paralelamente esta condición de comisionado, no se debe entender que se mantiene durante toda una legislatura como se podría interpretar y pensarse que se está habilitado para interponer de manera permanente recursos de inconstitucionalidad o cualquier otro medio de tutela constitucional, únicamente se esta “comisionado” a ciertos efectos (ATC 24/1990, FJ2).

En el caso mexicano la parte demandante en la instancia inicial debe designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes deberán actuar conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. En el caso de que no se designaren representantes comunes, el presidente de la SCJN lo hará de oficio. Cabe señalar que los representantes comunes pueden acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y los recursos previstos, todo ello de acuerdo a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 62 LR105.

Como podemos observar, en el caso mexicano siempre serán mínimo dos representantes comunes, bien sean éstos nombrados por la colectividad de diputados o senadores impugnadores o bien sean nombrados de oficio por el Presidente de la SCJN, pero siempre serán parte necesariamente de la minoría parlamentaria que interpone la acción, a diferencia de lo que ocurre en el caso español, ya puede darse el caso de que sólo se nombre a un solo representante de los miembros, sin necesidad de que obligatoriamente sean dos, pudiendo inclusive ser más; además en el caso español tampoco existe una designación de oficio de representante(s) por parte del Presidente del TC, en el caso mexicano los representantes pueden acreditar delegados, figura distinta a la del comisionado en España, pues las funciones que uno y otro realizan son diferentes, pudiendo ser el comisionado el representante de la minoría impugnadora sin que éste necesariamente tenga la calidad de diputado o senador.

³⁰ Acción de inconstitucionalidad 9/2001. Diputados integrantes de la LVII Legislatura del Estado de Tabasco. 8 de marzo de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

Algunas consideraciones importantes sobre las cuales se han pronunciado ambas jurisdicciones constitucionales, son las relativas a que esta manifestación conjunta de voluntades impugnadora de la norma en cuestión, se configura con independencia de si antes de ello los parlamentarios recurrentes votaron a favor o en contra de la ley impugnada,³¹ e igualmente es irrelevante si una vez interpuesta la acción optaran por desistir de la misma. También es irrelevante la eventual pérdida de la condición de diputado o senador, por disolución de la Cámara, por finalización del mandato o por cualquier otra causa de desvinculación de esa condición, ya que ello, no modifica la legitimación en lo referente a la titularidad de la acción interpuesta.

Así se constata, en primer término en lo expuesto por el TC en la ATC 547/1989 FJ1:

Debe compartirse la posición de partida de los recurrentes cuando sostienen que resulta constitucionalmente inadmisibles la posibilidad de que algunas Leyes aprobadas inmediatamente antes de la disolución anticipada o de la expiración del mandato de las Cámaras, pudieran resultar inimpugnables ante este tribunal por cincuenta diputados o cincuenta senadores. El riesgo de tal hipótesis supondría una quiebra al desenvolvimiento normal de la función de control de constitucionalidad de las leyes.

En relación al supuesto de que en la calidad de diputado (se entiende que igualmente de senador, en su caso) se vote en primera instancia ya sea a favor o en contra de una ley específica y que con posterioridad se forme parte de la voluntad impugnadora mediante la acción de inconstitucionalidad la SCJN en la tesis P./J. 20/2001 señala:

Del análisis de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal no se advierte que exija como requisito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para ejercerla, deban ser necesariamente los legisladores que votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma... por lo que basta que se reúna ese porcentaje de legisladores para que se pueda promover dicha acción, sin importar que quienes lo hagan, hayan votado, o no, en contra de la norma expedida por el órgano legislativo al que pertenecen o, inclusive, que hubieran votado en favor de su aprobación, pues no debe pasar inadvertido que el referido medio de control de la constitucionalidad se promueve con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional.³²

³¹ STC 20/1981 FJ9.

³² Acción de inconstitucionalidad 9/2001. Diputados integrantes de la LVII Legislatura del Estado de Tabasco. 8 de marzo de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

En la tesis P./J. 19/2001 la SCJN se ha pronunciado en relación con la terminación del mandato constitucional, en el mismo sentido que el TC español:

La interpretación de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal, lleva a concluir que la legitimación activa debe entenderse conferida a los integrantes del Congreso Estatal que al momento de ejercitarse en tiempo la acción de inconstitucionalidad se encuentren en funciones; sostener lo contrario, llevaría al extremo de que las leyes que se publiquen en el último día, o después de que una legislatura haya concluido sus funciones, no podrían impugnarse, pues quienes integraron ese órgano ya no son diputados y quienes los sustituyen pertenecen a una legislatura diferente, lo que además de ser contrario a la lógica, desconoce el principio de que el órgano de autoridad es siempre el mismo, con independencia de que, personas físicas ejerzan su titularidad.³³

Con respecto a la posterior adhesión por parte de un diputado o senador, o más incluso, es claramente inoperante tanto en un país como en el otro, pues claramente no responde a la naturaleza de la acción.

La legitimación de las Comunidades Autónomas y los Estados

En líneas precedentes³⁴ hemos matizado lo que se entiende en México por la palabra Estado dentro del marco constitucional, que es un símil a lo que en España se entiende por Comunidad Autónoma.

En México cada Estado tiene su propia norma institucional básica, la cual se denomina “Constitución Local”, a lo que en España se denomina “Estatuto de Autonomía”.

Aclarado lo anterior estamos ante un tema que por sus peculiares características en el Derecho español ha creado gran polémica, con lo cual nuestras líneas serían insuficientes para agotarlo en su totalidad, de manera que, limitaremos su estudio para alcanzar los fines que el objeto de este trabajo iuscomparativista pretende lograr.

El artículo 162.1 a) de la CE otorgó legitimación activa para interponer el recurso a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades autónomas y en su caso, las asambleas de las mismas, cuando se expidió la LOTC concretó esa legitimación en su artículo 32.2, y más que concretarla la limitó, en un doble sentido:

³³ *Idem.*

³⁴ *Vid. supra*, p. 12, nota al pie número 16.

- a) Sólo podrán ser impugnadas las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley Estatales, y
- b) Tienen que afectar a su propio ámbito de autonomía.

En el artículo 105.II d) y e) de la CPEUM, se encuentra establecida la legitimación activa de los Estados para interponer la acción, señalando también dentro del mismo precepto el objeto de la legitimación, estableciendo que el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales o de la Asamblea de representantes del Distrito Federal pueden interponer la acción pero sólo en contra de leyes expedidas por el mismo órgano.

La primera semejanza que tenemos es que ni en España, ni en México, una ley de una Comunidad Autónoma, ni una ley de un Estado mexicano, que invada la esfera competencial de otra Comunidad o de otro Estado, puede ser impugnada mediante la acción de inconstitucionalidad ante sus respectivas jurisdicciones constitucionales (TC y SCJN, respectivamente), el único mecanismo de impugnación del que disponen dichos entes es el promover el conflicto de competencias en España y en México la controversia constitucional, en ambos casos se requerirá de un acto de aplicación de la ley presuntamente inconstitucional para que se pueda impugnar mediante estas herramientas.

En atención a ello recordemos que a diferencia de países como Alemania,³⁵ en México y España no existen jurisdicciones constitucionales en cada Estado o Comunidad Autónoma, que garanticen la supremacía de las Constituciones Locales o de los Estatutos de Autonomía en su caso.

La diferencia más evidente, es que en el caso español las CCAA, como hemos señalado, sólo pueden impugnar mediante la acción de inconstitucionalidad Leyes Estatales (en el sentido de estatalidad español, leyes federales en terminología “mexicana”), en el caso mexicano todo lo contrario, los Estados, sólo pueden impugnar leyes expedidas por las propias asambleas legislativas estatales y no es posible que impugnen leyes federales (leyes estatales en España).

En este sentido las minorías parlamentarias de las legislaturas de los Estados en México, se encuentran habilitadas para la interposición de la acción ante la posible aprobación de una ley contraria no sólo a la propia Constitución local (inclusive ante una eventual reforma de la misma), sino también ante aquellas leyes estatales contrarias a la Constitución Federal

³⁵ En este país cada “Land” cuenta con su respectivo Tribunal Constitucional, un estudio muy ejemplificativo de ello se encuentra en Aja, Eliseo, *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*, Editorial Ariel, Barcelona, 1997, pp. 53-85.

(CPEUM). Lo anterior ha sido señalado por la SCJN en su tesis P.J. 16/2001 que señala:

De lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la CPEUM se desprende que la SCJN es el único órgano judicial competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad con el objeto de resolver la posible contradicción entre normas de carácter general expedidas, entre otros, por los órganos legislativos estatales, y la Constitución Federal... de lo anterior no se advierte que el órgano Reformador de la Constitución haya excluido de este medio de control constitucional a las normas que conforman una Constitución Local, ni tampoco se desprende que exista razón alguna para hacerlo así; antes bien, en el precepto constitucional en cita se establece que la acción de inconstitucionalidad procede contra normas generales, comprendiéndose dentro de dicha expresión a todas las disposiciones de carácter general y abstracto, provenientes de órganos legislativos. Además, estimar que las constituciones de los Estados de la República no pueden ser analizadas por esta vía, implicaría que estos ordenamientos locales pudieran escapar del control abstracto de su subordinación con respecto a la Constitución Federal, lo cual es inadmisibles, pues conforme al contenido de los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento es la Ley Suprema de toda la Unión y si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus constituciones “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”. Por tanto, si el Poder Reformador de la Constitución estableció la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto, con el objeto de analizar la regularidad de las normas generales subordinadas al Pacto Federal, y entre éstas se encuentran expresamente las constituciones locales, es claro que sí procede la vía de referencia.³⁶

Extrapolando esta situación al recurso de inconstitucionalidad en el Derecho español, cabe señalar que los Estatutos de Autonomía sí son impugnables por parte de una Comunidad Autónoma, cuando un estatuto en concreto pueda afectar el ámbito autonómico de otra Comunidad, tal como lo fue el caso de la STC 99/1986, en el que se pudiera haber visto afectado el territorio del país vasco por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Ahora bien, en el caso español, no sólo existe la limitante en cuanto a que las leyes impugnables por parte de las CCAA sean de carácter esta-

³⁶ Acción de inconstitucionalidad 9/2001. Diputados integrantes de la LVII Legislatura del Estado de Tabasco. 8 de marzo de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el ocho de marzo en curso, aprobó, con el número 16/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de marzo de 2001.

tal, aparte de ello, éstas necesariamente deben afectar el ámbito de autonomía propio de la Comunidad Autónoma recurrente.

La posición del TC con respecto a ello a través del paso de los años ha ido “flexibilizándose”, si bien no de manera rotunda, sí abriendo la posibilidad a que, ante una mínima afectación de su ámbito propio de autonomía, las CCAA puedan interponer el recurso; al respecto Canosa Usera, en su excelente estudio sobre legitimación autonómica apunta que “La aplicación estricta del artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha producido consecuencias indeseables que el propio Tribunal Constitucional ha ido atemperando hasta contener la fuerza expansiva del precepto legislativo”.³⁷

Este atemperamiento o flexibilización jurisprudencial lo podemos ver cuando en una expresión de naturaleza extraordinariamente conflictual el TC era sumamente riguroso ante la legitimación aludida así en la STC 25/1981 se establecía que:

...la legitimación conferida a los órganos de las Comunidades Autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses peculiares, esté reservada a las normas que les afecten (art. 32.2 LOTC).

En la misma sentencia ya se manifestaba la posterior flexibilización que el TC adoptó en cuanto a ello, dado que en el voto particular a la misma de los Magistrados Latorre, Díez de Velasco, Tomás y Valente y Fernández Viagas, señalaban que:

...las Comunidades Autónomas podrán impugnar una Ley del Estado y al hacerlo estarán actuando no en defensa de una competencia suya presuntamente vulnerada, lo que constituye la esfera propia del conflicto positivo de competencia, sino en defensa del orden constitucional.

Tan sólo un año después en la STC 84/1982 el Alto Tribunal definiría lo que en sentencias subsecuentes (SSTC 199/1987 y 28/1991) se consolaría como interpretación del concepto “ámbito propio de autonomía” al señalar que:

La legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro... El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía es, simplemente el lugar donde ha de situarse el punto de

³⁷ Canosa Usera, Raúl, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, Editorial Trivium, Madrid, 1992, p. 64.

conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional.

Mediante esta interpretación las CCAA se encuentran hoy en día en una posición de mayor amplitud en cuanto a su legitimación ya que pueden interponer el recurso con la finalidad de preservar el interés general, impugnando normas inconstitucionales estatales que afecten, aunque sea ligeramente, su ámbito competencial.

La legitimación para interponer la acción en México por parte de los órganos legislativos estatales (legislaturas locales) o bien de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sólo procede, de acuerdo a lo establecido por el artículo 105.II *d)* y *e)*, contra las leyes expedidas por el propio órgano legislativo creador de la ley impugnada, y el número requerido de representantes (diputados locales) es el del equivalente al treinta y tres por ciento del total que integren la legislatura estatal. Sería reiterativo³⁸ comentar la problemática en torno a la actual composición partidista de las legislaturas estatales y al elevado porcentaje requerido para la interposición de la acción, nuevamente la solución propuesta en este caso, independientemente de que algún día la composición partidista de las Cámaras (tanto federales, como estatales “locales”) sea más plural, es que el número requerido para la interposición de la acción se reduzca.

Con todos los problemas que se plantean tanto en una como en otra jurisdicción constitucional, en torno a la legitimación activa en la acción de inconstitucionalidad por parte de la minorías parlamentarias estatales o autónomas, que tal y como hemos visto no son pocos, nos adherimos a lo que Kelsen señalaba: “La simple amenaza de la interposición del recurso ante el tribunal constitucional puede ser en manos de las minorías, un instrumento propicio para impedir que la mayoría viole inconstitucionalmente sus intereses jurídicamente protegidos y para oponerse, en última instancia, a la dictadura de la mayoría, que no es menos peligrosa para la paz social que la de la minoría”,³⁹ sin embargo creemos que esa protección será “ficticia” si en los ordenamientos constitucionales se ponen trabas para ello, con lo cual el futuro de la justicia constitucional de ambos países será más sano, con las adecuaciones necesarias; a nuestro parecer, entre otras, las más importantes pudieran ser, que por un lado en España se derogue expresamente la necesidad de que la ley estatal afecte el ámbito propio de autonomía y que con el solo hecho de la presunta

³⁸ *Vid. supra*, p. 26.

³⁹ Kelsen, Hans, *op. cit.* p. 56.

inconstitucionalidad manifiesta de una ley estatal ésta devenga impugnabile mediante este recurso por las CCAA y en México, que se reduzca el porcentaje requerido para su interposición.

Los partidos políticos

En líneas anteriores hemos manifestado que las constituciones a nivel mundial otorgan legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad a una gama muy diversa de sujetos y entes públicos.

Una innovación y un gran acierto del legislador mexicano, fue, tras la reforma en 1996 del artículo 105.II constitucional, el otorgar legitimación a los partidos políticos para interponer la acción específicamente en contra de leyes electorales, y no sólo a ellos, dado que no es una legitimación restrictiva en el sentido de que sólo los partidos políticos puedan atacarlas, más bien es una legitimación cumulativa con respecto a los demás legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad, aclaramos esta situación atendiendo a que hasta antes de la reforma citada, el artículo en cuestión señalaba expresamente la imposibilidad de interponer la acción en contra de leyes electorales, con ello, no existía en México (hasta 1996), un órgano con la competencia necesaria para declarar inconstitucionales las leyes electorales, a lo que más adelante nos referiremos con mayor profundidad.

Las consideraciones anteriores han sido plenamente ratificadas por la SCJN en su tesis jurisprudencial P.J. 27/99 en la que señala:

Con motivo de la reforma al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se suprimió la prohibición expresa que se contenía en el primer párrafo de la citada fracción, que impedía ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, con lo que se estableció un régimen genérico en virtud del cual las partes legitimadas a que se refiere la fracción II en todos sus incisos, pueden acudir a dicha vía para impugnar leyes electorales, sin más limitantes que las que los propios incisos establecen. Con esta reforma se adicionó el inciso f) y los dos párrafos siguientes a este inciso, del citado precepto constitucional, que autorizan a los partidos políticos a impugnar leyes electorales en esta vía y se establece que la única vía para plantear la contradicción entre este tipo de leyes y la Constitución, es la acción de inconstitucionalidad. La introducción de este inciso no significa que únicamente los partidos sean los que pueden impugnar leyes electorales, pues de ser así, el Poder Reformador expresamente lo hubiera señalado; y, el que enseguida del inciso se haya adicionado un párrafo en el que se establece que la única vía para impugnar leyes electo-

rales por inconstitucionales lo sea la acción, tampoco implica que se refiera únicamente a los partidos políticos, pues tal disposición debe entenderse como parte del sistema general y no vinculado estrictamente al citado inciso, ya que, de otra manera, en el referido párrafo se habría señalado expresamente que la única vía para impugnar leyes electorales que sean contrarias a la Constitución sería la prevista en el referido inciso f). Así, armónicamente interpretada la disposición constitucional y acorde con el espíritu de su reforma, se concluye que se amplía la legitimación de la acción de inconstitucionalidad frente a una clase específica de leyes: las electorales; respecto de las cuales el círculo de legitimación se extiende, bajo ciertas condiciones formales y territoriales, a los partidos políticos, lo que se explica por el especial interés que, éstos tienen en cuanto tales respecto de este tipo de leyes, pero ello no justificaría la exclusión de los legitimados por el régimen común para impugnar las leyes y, por lo mismo, la legitimación específica de los partidos es concurrente con la de los demás legitimados, quienes también pueden participar de manera relevante en esta tarea de control constitucional.⁴⁰

Como es posible observar, si bien la legitimación es cumulativa en cuanto a los sujetos habilitados para interponer la acción contra leyes electorales es conveniente aclarar que es limitativa en cuanto a que los partidos políticos únicamente pueden interponer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales (federales o locales) y nunca en contra de cualquier otra norma.

Ahora bien el artículo 105.II apartado f) otorga esta legitimación no de manera absoluta, limitando el campo de impugnación, atendiendo a la naturaleza de cada partido político y a la ley electoral contra la que pretende interponer la acción, ya que si se trata de un partido político con registro nacional ante el Instituto Federal Electoral podrá impugnar leyes electorales federales y estatales, si se trata de un partido político con registro estatal la acción sólo procede contra leyes electorales locales del lugar donde el partido político se haya registrado, y de acuerdo a lo establecido en el mismo apartado del artículo constitucional en cuestión así como en el párrafo tercero del artículo 62 LR105 los partidos políticos acreditarán su personalidad a través de sus dirigencias nacionales o estatales (locales) según sea el caso.

⁴⁰ Acción de inconstitucionalidad 10/98. Minoría parlamentaria de la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León. 25 de febrero de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cinco de abril en curso, aprobó, con el número 27/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de abril de mil novecientos noventa y nueve.

En cuanto a la personalidad se refiere, ello ha sido puesto de manifiesto en el criterio reiterado en la doctrina de la SCJN en la P.J. 67/2000, que establece:

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria, los partidos políticos pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda.⁴¹

Lo que a primera vista pudiera verse como una “legitimación más” en lo referente al control abstracto de constitucionalidad de las leyes, es en realidad una importantísima atribución que se les ha otorgado a los partidos políticos en el Derecho mexicano, ya que como señala Viver Pi-Sunyer al ser los partidos políticos “una organització permanent d’un grup de persones que estan lligades per unes opinions iguals sobre la vida política i que té com a finalitat la conquesta del poder public estatal”,⁴² es precisamente en pro de esa defensa de sus opiniones políticas y la legal conquista del poder público que esta legitimación es por mucho una confirmación legislativa mexicana de la protección de las minorías —lo cual no constituye una justificación al elevado porcentaje requerido en las cámaras para la interposición del recurso—, ya que de esta manera, un partido minoritario, tan minoritario, que incluso no posea ninguna representación en la legislatura correspondiente o que no participe en las elecciones (federales o locales, según sea el caso), podrá interponer la acción ante la SCJN con el único requisito de que posea el correspondiente registro nacional o local.

Atendiendo a lo anterior no será extraño en ningún caso, que una misma ley electoral (sea federal o local) sea impugnada mediante la acción, por una parte por la representación minoritaria de un partido en la legislatura federal o local, y paralelamente por el partido político, de hecho sin duda existirá cierta concurrencia simultánea.

En lo referente al caso español y una posible legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad por parte de un partido político, pudiera ser una opción más a contemplarse en el futuro, dado que si bien es cierto que el número de diputados o senadores necesarios para inter-

⁴¹ Acción de inconstitucionalidad 3/2000. Partido del Trabajo. 13 de marzo de 2000. Once votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de julio en curso, aprobó, con el número 67/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

⁴² Viver Pi-Sunyer, Carles, *Ordenament Constitucional. Constitució*, Editorial vicens – vives, 2a. ed., Barcelona, 1991, pp. 70 y 71.

poner el recurso es de 50 como mínimo en cada caso, también es cierto que existen partidos políticos con una representación mínima tanto en las Cortes Generales, como en las legislaturas autonómicas, con lo cual el otorgarles legitimación activa sería una expresión más de pluralismo político, el mecanismo pudiera ser similar al que el legislador mexicano ha instrumentado para su procedencia y desenvolvimiento, toda vez que en España también es un requisito básico para la legal existencia de un partido político su registro previo ante el Ministerio del Interior, situación que ayudaría a la viabilidad de su legitimación.

Conclusiones

La legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad que el ordenamiento constitucional y legal de ambos países ha establecido, es sustancialmente diferente en cuanto a los órganos unipersonales así como en cuanto a la proporción requerida en los órganos colegiados legitimados a tal efecto.

En relación a la misma:

a) Es conveniente que en México se otorgue la legitimación necesaria para interponer la acción de inconstitucionalidad al Presidente de la República, tal como acontece en el caso español en relación a la legitimación con que cuenta el Presidente del Gobierno para activar este mecanismo de defensa constitucional.

b) Es de vital importancia que al igual que en muchos países acontece actualmente, el legislador mexicano realice la reforma constitucional y legal necesaria, para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos a través de su Presidente, cuente con la atribución requerida para poder interponer la acción de inconstitucionalidad frente a Leyes Federales, Estatales y Tratados Internacionales.

c) Es necesario que en México se reduzca el porcentaje requerido a los órganos legislativos para la interposición del recurso, que actualmente es el equivalente al 33% de sus miembros, ya que ante la actual composición partidista de la Cámara de Diputados así como de las Asambleas legislativas de prácticamente todo el país, genera que sea prácticamente imposible la interposición de la acción; una fórmula “apropiada” pudiera ser la del caso español, en otras palabras: 50 diputados (federales o locales) o 50 senadores; aunque hay quienes consideran que en el caso del Senado español dicha cifra debería ser menor.

d) Consideramos que la legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad por parte de las Comunidades Autónomas en España,

así como de los Estados integrantes de la federación en México, se encuentra “fracturada” en ambos casos.

En el caso de las Comunidades Autónomas, en virtud de que en sus órganos legislativos las minorías no pueden interponer dicha acción contra leyes, normas o disposiciones con fuerza de ley expedidas en el seno de sus propias Asambleas Autonómicas, lo que sí acontece en México y debería poder ocurrir en España; ahora bien, en este último país las Comunidades Autónomas sí pueden impugnar Leyes Estatales (federales en terminología mexicana) atribución con que no cuentan en México las Asambleas Legislativas de los Estados.

La sugerencia para los legisladores de ambos países es clara: que las Comunidades Autónomas puedan interponer la acción de inconstitucionalidad contra leyes expedidas en el seno de su propia Asamblea Legislativa, y que los Estados integrantes de la Federación en México puedan hacerlo igualmente respecto de Leyes Federales.

e) En España los partidos políticos, no se encuentran legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad frente a ningún tipo de ley; en México, esta legitimación ha demostrado ser eficaz, ya que a partir de que en el año 1996 se les otorgó a los partidos políticos con registro nacional y/o estatal, la legitimación necesaria para interponer la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de esa fecha, ha resuelto un número considerable de acciones de inconstitucionalidad interpuestas por los mismos, además de que por esta vía aún los partidos políticos con escasa o prácticamente nula representación en los parlamentos, tienen en sus manos un medio para poder poner de manifiesto una presunta inconstitucionalidad en una ley o norma y, de ser declarada así por la jurisdicción constitucional, será expulsada del ordenamiento jurídico ayudando esto a la depuración del mismo; por tanto, en España el otorgar la legitimación necesaria para interponer el recurso de inconstitucionalidad a los partidos políticos en contra únicamente de leyes electorales, pudiera ser una opción más a contemplarse en el futuro, dado que si bien es cierto que el número de diputados o senadores necesarios para interponer el recurso es de 50 como mínimo en cada caso, también es cierto que existen partidos políticos con una representación mínima tanto en las Cortes Generales, como en las Legislaturas Autonómicas, con lo cual el otorgarles legitimación activa sería una expresión más de pluralismo político, el mecanismo pudiera ser similar al que el legislador mexicano ha instrumentado para su procedencia y desenvolvimiento, toda vez que en España también es un requisito básico para la legal existencia de un partido político su registro previo ante el Ministerio del Interior, situación que ayudaría a la viabilidad de su legitimación.

Bibliografía

ALMAGRO NOSETE, Saavedra Gallo, *Justicia constitucional. Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 1989.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte*, Grupo Editorial Monte Alto, 3a. ed., México, 1997.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

CAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco *et al*, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, Editorial Mc Graw Hill, Madrid, España, 1997.

CANOSA USERA, Raúl, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, Editorial Trivium, Madrid, 1992.

CARBALLO ARMAS, Pedro, *El Defensor del Pueblo. El Ombudsman en España y en el Derecho Comparado*, Editorial Tecnos, Madrid, 2003.

CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, 6a. ed., 1998.

_____, "Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional, del 31 de diciembre de 1994", *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Nueva Serie, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995.

CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1999.

COSSÍO DÍAZ, José R., *Artículo 105 Constitucional*, en *Derecho Procesal Constitucional*, Ferrer Mc. Gregor Eduardo (coord.).

DE OTTO Y PARDO, Ignacio, *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Editorial Ariel, Barcelona, 1987.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Ignacio, *Derecho Procesal*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco, *Los Tribunales Constitucionales en Latinoamérica: una visión comparativa*, Fundación Konrad Adenauer – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, Argentina, 2000.

ESPÍN, Eduardo (et al.), *Derecho Constitucional*, vol. I, 4a. ed., Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

FAVOREU, Luis, *Los Tribunales Constitucionales*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1994.

FERNÁNDEZ SEGADO, F, *La Jurisdicción Constitucional en España*, Dykinson, Madrid, España, 1984.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Editorial Porrúa, México, 2001.

FERRERES COMELLA, Víctor, *Justicia Constitucional y Democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2a. ed., México, 2001.

GARCÍA MARTÍNEZ, Asunción, *El recurso de inconstitucionalidad el proceso directo de inconstitucionalidad*, Editorial Trivium, Madrid, España, 1992.

HAMDÁM AMAD, Fauzi, *La acción de inconstitucionalidad*, en *Derecho Procesal Constitucional*, Ferrer Mc. Gregor Eduardo (coord.).

HERNANDÉZ CHONG, Ma. Amparo y OLVERA LÓPEZ, Juan J., *El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del poder público*, en *Derecho Procesal Constitucional*, Ferrer Mc. Gregor Eduardo (coord.).

KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

OTTO Y PARDO, Ignacio, *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1987.

_____, *La defensa de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1986.

PÉREZ TREMPES, Pablo, *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1985.

Requejo, Paloma, *Democracia Parlamentaria y Principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Editorial Ariel, Barcelona, 2000.

_____, *Bloque Constitucional y Bloque de la Constitucionalidad*, Servicio de Publicaciones, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1997.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, *El Régimen Constitucional de los Decretos-Leyes*, Editorial Tecnos, Madrid, 1988.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 31a. ed., México, 1997.

VIVER PI-SUNYER, Carles, *Ordenament Constitucional*, Constitució, Editorial vicens – vives, 2a. ed., Barcelona, 1991.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Constitución Española de 1978

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo

Abreviaturas

CCAA Comunidades Autónomas

CE Constitución Española

CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TC Tribunal Constitucional Español

SCJN Suprema Corte de Justicia de la Nación (México)

STC Sentencia del Tribunal Constitucional Español

ATC Auto del Tribunal Constitucional Español

FJ Fundamento jurídico

P./J. Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

LOTG Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

LR105 Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.