

# LA LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Por Juan Jaime González Varas

2024

Resumen: Este trabajo fue publicado en el libro “La Acción de Inconstitucionalidad en Materia Electoral” de 2023. A continuación, se analizará la evolución de la legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en México desde su introducción en 1994. Se destaca cómo las reformas constitucionales y las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han ampliado los sujetos legitimados, incluyendo minorías parlamentarias, partidos políticos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y la Fiscalía General de la República. Además, se discuten casos específicos que han definido los alcances de esta legitimación, subrayando la importancia de la defensa de los derechos humanos y el principio pro actione en la interpretación judicial.

## I. INTRODUCCIÓN

A partir de la introducción de las acciones de inconstitucionalidad como mecanismo de control abstracto en 1994 en la cual se realizaron importantes ajustes a la estructura y facultades de la Suprema Corte hasta nuestra actualidad<sup>1</sup>, la respuesta a la pregunta de quién puede promover una acción de inconstitucionalidad se ha modificado en el tiempo por dos variables plenamente identificadas: por una parte, las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y; por otra, el alcance interpretativo que le ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Desde de su origen, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política del país ha regulado este importante mecanismo de control abstracto<sup>2</sup>, no obstante, dicha norma constitucional ha sido reformada en múltiples ocasiones por el Constituyente para introducir nuevos sujetos legitimados para promoverla. Con ello, se ejemplifica la voluntad del pacto social donde las acciones de inconstitucionalidad han sido la vía principal para el control del orden constitucional. Muestra de ello es que, en últimos años, es el mecanismo de control constitucional que más abre a debate los asuntos del orden jurídico nacional en el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

El presente capítulo expone desde un enfoque práctico y de manera sucinta la evolución constitucional de los supuestos de legitimación. Se pormenorizará en la relatoría jurisprudencial que se ha encargado de definir los *casos grises* de legitimación, principalmente, los que tienen que han requerido de una interpretación constitucional para determinar en qué casos sí y en cuáles no algunos órganos del Estado pueden promoverla.

## II. REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA LEGITIMACIÓN

La legitimación para interponer acciones de inconstitucionalidad es uno de los aspectos más relevantes para el funcionamiento de este medio de control. Kelsen señaló que de la forma

---

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

<sup>2</sup> **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. [...]

como se defina esta cuestión depende en buena medida que los tribunales constitucionales puedan cumplir su función de proteger la Constitución<sup>3</sup>.

Una característica común en los países en los que existen figuras similares a la acción de inconstitucionalidad es que la legitimación para interponerlas se encuentra restringida a ciertos órganos del Estado. Para Brage Camazano, esto guarda relación con el control abstracto que se ejerce en este tipo de procedimientos, de manera que la legitimación es restringida “porque corresponde, no a individuos particulares que actúen en defensa de sus propios intereses, personales y concretos, sino a órganos del Estado en sentido amplio que actúan con carácter objetivo en defensa de la Constitución”<sup>4</sup>.

En su diseño original, las acciones de inconstitucionalidad podían ser promovidas únicamente por minorías parlamentarias, tanto del Congreso de la Unión como de legislaturas estatales, y por el entonces Procurador General de la República; sin embargo, a través de reformas posteriores se ha ampliado el número de sujetos legitimados.

La idea detrás de la reforma constitucional de 1994 que introdujo a la acción de inconstitucionalidad privilegió la legitimación de minorías parlamentarias para interponer acciones de inconstitucionalidad. Tal es el alcance, que en la exposición de motivos se reconoce que, en el escenario de creciente pluralidad política que para entonces se registraba en nuestro país, otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de interponer acciones de inconstitucionalidad “significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos”.

Incluso en esa misma exposición de motivos se hace patente que la principal motivación para la creación de las acciones de inconstitucionalidad fue la protección de las minorías políticas: “no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas

---

<sup>3</sup> Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, pág. 54.

<sup>4</sup>Véase Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pág. 101.

establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución con el fin de ser consideradas válidas”.

Al respecto, Kelsen resaltó la importancia de otorgar a las minorías parlamentarias la facultad de interponer recursos para combatir en abstracto la constitucionalidad de una ley; incluso el jurista austriaco señaló que en las democracias parlamentarias la jurisdicción constitucional debía necesariamente servir a la protección de las minorías<sup>5</sup>. La simple amenaza de que una minoría parlamentaria pudiera interponer un recurso de control abstracto constituye “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”<sup>6</sup>.

No obstante, como se describe en el presente documento, la percepción original del Constituyente ha variado, ya no como una vía o herramienta a cargo de las minorías parlamentarias, sino como un verdadero mecanismo contemporáneo de orden constitucional que ruge a partir de los órganos del estado encargados de vigilarlo. Una visión flexible y abierta a la idea de que la responsabilidad de la defensa de la Constitución es compartida.

## **II. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS SUPUESTOS DE LEGITIMACIÓN A TRAVÉS DE LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL**

Desde su origen, las acciones de inconstitucionalidad que quedaron establecidas en el artículo 105, fracción II, de la Constitución<sup>7</sup>. Como se adelantó, podían ser promovidas únicamente por minorías parlamentarias, tanto del Congreso de la Unión como de legislaturas estatales, y por el entonces Procurador General de la República.

---

<sup>5</sup> Kelsen, Hans, *op. cit.*, *supra* nota 7, pág. 90.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pág. 100.

<sup>7</sup> **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. [...]

La primera reforma se dio en 1996<sup>8</sup>. En ella, de la mano de la eliminación de la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, se habilitó a los partidos políticos para impugnar leyes electorales. Así, quedó plasmado en el texto constitucional que los partidos políticos con registro nacional pueden presentar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales tanto federales como estatales; en tanto que los partidos políticos con registro estatal podrán hacerlo sólo respecto de leyes estatales.

Posteriormente, mediante una reforma en 2006<sup>9</sup>, se habilitó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y estatales y tratados internacionales que vulneren los derechos humanos reconocidos por la Constitución; así como a los organismos estatales de protección de derechos humanos para impugnar leyes estatales que consideren contrarias a derechos humanos.

Una reforma de 2014 amplió nuevamente la nómina de organismos legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad<sup>10</sup>. Se habilitó al órgano garante en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales de carácter nacional, para promover acciones en contra de leyes federales y estatales y tratados internacionales que atenten contra el derecho de acceso a la información o la protección de datos personales. Asimismo, a los organismos equivalentes a nivel estatal quedaron habilitados para promover acciones en contra leyes estatales que violen esos mismos derechos.

Finalmente, tan sólo unos días después de la publicación de la reforma anterior, se publicó la reforma que creó la Fiscalía General de la República como órgano autónomo<sup>11</sup>, en la cual se hicieron dos modificaciones en relación con los sujetos legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad. Por un lado, se habilitó expresamente al Ejecutivo federal para interponerlas en contra de leyes federales y estatales, ya que anteriormente lo hacía a

---

<sup>8</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

<sup>9</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2006.

<sup>10</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

<sup>11</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

través de la Procuraduría General de la República que pertenecía a dicho poder. Por otro lado, se limitó la legitimación de la Fiscalía General de la República para interponer acciones de inconstitucionalidad únicamente respecto de leyes federales y estatales en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

Así, el texto vigente constitucional que regula la legitimación de las acciones de inconstitucionalidad es del contenido siguiente:

**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;

b). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

d). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

e). Derogado

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, 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 garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales;

e

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones; [...]

### III. CATEGORÍAS DE LEGITIMACIÓN

La legitimación para promover este tipo de procedimientos de control abstracto no siempre obedece a razones meramente objetivas, sino que en muchas ocasiones se convierten en una vía en la que se prolonga la contienda política<sup>12</sup>. Lo cual, a decir de Jiménez Campo, no constituye una desviación o patología del sistema, sino que, simplemente, es “guste o no, el efecto inexcusable de la utilización de un cause abierto para canalizar, en beneficio precisamente de la ley, los reproches de inconstitucionalidad que frente a ella se hayan dirigido por los sujetos políticos durante su procedimiento de elaboración y con ocasión de su entrada en vigor”<sup>13</sup>.

En el caso del orden jurídico constitucional mexicano, es posible encontrar una sistematización de las categorías de legitimación que otorga la Constitución Política del país. Por una parte, una legitimación amplia; por otra una modulada, en atención al contenido material de la impugnación. Este segundo supuesto de legitimación ha requerido

---

<sup>12</sup> En este sentido se han expresado, entre otros, Rubio Llorente, Francisco, Rubio Llorente, Francisco, “La jurisdicción constitucional como forma de creación del Derecho”, en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, págs. 72 y 73; y Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, *supra* nota 3, pág. 83.

<sup>13</sup> Jiménez Campo, Javier, “El control de constitucionalidad de la ley en el Derecho español”, en *Estudios sobre la jurisdicción constitucional*, Madrid, Mc Graw Hill, 1998, pág. 72.

además de pautas interpretativas que definan hasta donde un ente, por ejemplo un organismo constitucional autónomo, puede promover una acción de inconstitucionalidad.

Así, sólo el Ejecutivo Federal tiene la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución Política del país, supuesto que acredita una legitimación totalmente amplia. Las minorías parlamentarias de las Cámaras del Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas también tienen una legitimación amplia, pero delimitada al elemento de validez territorial de la ley, ya sea que se trate de normas federales, o bien, de leyes expedidas por los órganos parlamentarios locales, según sea el caso.

Por su parte, la legitimación de los demás sujetos legitimados, como los partidos políticos y los órganos constitucionales autónomos, es modulada y atiende a la materia de la que se trate. En el caso de la CNDH se otorga la legitimación para la promoción de este tipo de control constitucional respecto de posibles violaciones a los derechos humanos. Su competencia para reclamar normas en acción de inconstitucionalidad se amplió, precisamente, a efecto de que pudiera defender de mejor manera las posibles violaciones a derechos humanos por parte de órganos legislativos<sup>14</sup>.

Los partidos políticos sólo pueden impugnar normas electorales, la Fiscalía General normas de carácter penal, y en el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, normas generales que puedan vulnerar el acceso a la información pública o la protección de datos personales

### **Categorías de legitimación [Artículo 105, fracción II]**

<b>Legitimación amplia</b>	
<b>Total</b>	<b>Limitada a un ámbito territorial</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ejecutivo Federal (inciso c)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cámaras del Congreso de la Unión (inciso a y b)</li><li>• Legislaturas de los estados (inciso d)</li></ul>

<sup>14</sup> Dictamen de la Cámara de Diputados de 18 de abril de 2006 sobre el Decreto que adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<b>Legitimación modulada</b>	
• Partidos políticos (inciso f)	Leyes electorales
• CNDH y organismos locales de protección de derechos humanos (inciso g)	En contra de leyes y tratados internacionales que vulneren los derechos humanos
• INAI y organismos locales de acceso a la información pública y protección de datos (inciso h)	En contra de leyes que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos.
• Fiscal General de la República	En materia penal y procesal penal

Esta evolución en la legitimación expresada en datos nos habla de una transición y diversificación de la defensa constitucional a otro tipo de órganos del Estado, de manera destacada los constitucionales autónomos.

En el periodo 1995 a 2016 el 37.7% de las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por la anterior Procuraduría General de la República, seguida de los partidos políticos nacionales que promovieron el 36.6% de las acciones<sup>15</sup>. Sin embargo, en años más recientes ha crecido el porcentaje de acciones promovidas por comisiones de derechos humanos (27.7% en 2017, 56% en 2019, 67.8% en 2019, 39.6% en 2020 y 68.8% en 2021), minorías parlamentarias (9.4% en 2017, 10% en 2018, 14% en 2019, 6.4% en 2020 y 10% en 2021), órganos garantes de acceso a la información (16.4% en 2017, 6% en 2018, 2.1% en 2019, 4.2% en 2020 y 6.9% en 2021) y ha disminuido el porcentaje de las presentadas por la Procuraduría o la Fiscalía General de la República (8.8% en 2017, 17% en 2018, 0.7% en 2019, 0.6% en 2020 y 1.1% en 2021) y por partidos políticos (37.7% en 2017, 11% en 2018, 10.5% en 2019, 25.65% en 2020 y 7.9% en 2021)<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Fuente: <https://estadisticajudicial.scjn.gob.mx/alexv2/analisisAcciones.aspx>

<sup>16</sup> Fuente: Informes de labores del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondientes a los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021.

#### **IV. AMPLITUD PROCEAL DE LA LEGITIMACIÓN VÍA JURISPRUDENCIA: LOS CASOS GRISES**

Finalmente, resta relatar una aproximación práctica sobre las recientes y más importantes discusiones en el Tribunal Pleno sobre el alcance de la legitimación de la CNDH, el INAI y las minorías parlamentarias para promover acciones de inconstitucionalidad. Estos temas se abordan a continuación.

##### **4.1. Sobre la legitimación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Transparencia y Protección de Datos y los homólogos locales**

En sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho se resolvió la acción de inconstitucionalidad 18/2018, en la que por mayoría de seis votos, el Tribunal Pleno determinó que la Comisión Nacional de Derechos Humanos contaba con legitimación para presentar este mecanismo de control constitucional, ya que planteó la inconstitucionalidad de diversas leyes de ingresos por resultar violatorias de diversos principios constitucionales, entre otros, el de proporcionalidad tributaria. Es decir, el motivo de reclamo del organismo autónomo era que una norma de carácter fiscal transgredía los postulados del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política del país en cuanto dispone la obligación de la ciudadanía de contribuir a los gastos públicos. Este precedente es relevante, pues antes de esta interpretación que años después permearía en la legitimación de la CNDH, la Segunda Sala había desechado asuntos similares.

Tomando en cuenta que las funciones constitucionales encomendadas a los órganos del Estado deben ser acordes con su naturaleza y no se les puede atribuir alguna otra que escape de su objeto, el Pleno se enfrentó al problema de definir si la CNDH, órgano encargado de vigilar que el Estado garantice y repete los derechos humanos reconocidos en el orden constitucional y convencional ¿puede alegar violaciones a los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV constitucional o invasión de esferas competenciales?

En el caso concreto, resultaba un hecho notorio que la acción de inconstitucionalidad se promovió contra diversas normas municipales del Estado de Aguascalientes que establecían como “derecho” una tarifa por medio de la cual se pretendía sufragar el servicio de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica de cada usuario<sup>17</sup>. El contenido material de la impugnación versaba –exclusivamente– sobre la posible violación a principios tributarios; específicamente, respecto de los elementos de una contribución como lo son su objeto o tasa, inclusive, los límites de la potestad tributaria normativa, aduciendo que la facultad para establecer contribuciones sobre la energía eléctrica es de la Federación y no de los Estados.

La conclusión del Tribunal Pleno privilegió una interpretación amplia de “la defensa de los derechos humanos”. Ya sea desde la perspectiva de que los principios son verdaderos derechos humanos, o bien, porque en la causa de pedir los problemas de competencia son también un tema de legalidad. Una discusión similar fue retomada en fechas recientes por la actual integración de la Suprema Corte, pero con el matiz de que se trataba de los órganos de defensa de los derechos humanos locales.

En el marco de la discusión de la acción de inconstitucionalidad 126/2020, en sesión de once de agosto de dos mil veintidós, se planteó como duda si las comisiones de derechos humanos de las entidades federativas contaban con legitimación en la causa para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes, cuya validez únicamente fuera cuestionada por violar cuestiones de legalidad relacionadas con las normas que rigen los procedimientos legislativos.

El proyecto de la Ministra Ríos Farjat proponía reconocer legitimación a la Comisión de Derechos Humanos de Morelos para promover la acción de inconstitucionalidad partiendo de la base de que en el escrito inicial se alegó la violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política del país. Esta es la posición apoyada por la mayoría de los integrantes actuales del Pleno, quienes interpretan que el mismo requisito exigido a la Comisión

---

<sup>17</sup> De acuerdo con la accionante, dicha contribución resultaba violatoria de los principios tributarios establecidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional; así como del principio de legalidad y mínimo vital por considerar que no hay congruencia entre el hecho imponible y su base, lo que hace que se cobre un impuesto y no un derecho, y en consecuencia, resulte abiertamente desproporcional.

Nacional de los Derechos Humanos es exigible a las comisiones en las entidades federativas.

El Ministro Javier Laynez Potisek, citando su voto en la acción de inconstitucionalidad 121/2020, señaló que la acción de inconstitucionalidad era improcedente porque, desde su perspectiva, el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal exige que los órganos protectores de derechos humanos (tanto el federal) como los locales, para poder acceder a la acción de inconstitucionalidad, sujeten su impugnación a la violación a algún derecho humano. Desde su punto de vista, las violaciones a los procedimientos legislativos y, en lo particular, las alegadas en ese asunto, no estaban relacionadas con la violación a algún derecho humano. Esta postura fue apoyada por la Ministra Esquivel Mossa.

Una tercera postura fue la planteada por la Ministra ponente, Ríos Farjat, apoyada por el Ministro Aguilar Morales. Desde su punto de vista, la última oración del referido inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional habilita a las comisiones de derechos humanos a presentar acciones de inconstitucionalidad con la sola condición de que sea “en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales”, es decir, no les exige argumentar una violación a derechos humanos. Este sector minoritario del Pleno considera que la lectura taxativa es además congruente con el principio *pro actione*. Señalaron que, por alguna razón, el Constituyente consideró que los órganos locales podrían tener acceso a este tipo de controversias, a diferencia del órgano nacional.

El Pleno se decantó por una lectura amplia del marco constitucional<sup>18</sup>, aceptando la legitimación de la acción de inconstitucionalidad. Con estos dos precedentes se delimitó el criterio amplio de la CNDH para promover acciones de inconstitucionalidad, donde el criterio material para la defensa de los derechos humanos, alcanza a normas tributarias, a impugnaciones sobre la falta de competencia para legislar o, inclusive, violaciones a

---

<sup>18</sup> La propuesta del proyecto en sus términos se aprobó por una mayoría de 6 votos (de la Ministra Ortiz Ahlf y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea). Las Ministras Ríos Farjat y Esquivel Mossa y el Ministro Aguilar Morales votaron a favor con reservas (para salvaguardar su criterio) y el Ministro Laynez Potisek votó en contra y por el sobreseimiento de la acción.

procedimientos legislativos. En el mismo sentido, en materia de transparencia y acceso a la información se ha aceptado, sin mayor discusión, la legitimación del INAI para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas que, si bien no regulan en estricto sentido el acceso a la información o la proyección de datos, sí se relacionan directamente con la materia, tal es el caso de las leyes que regulan los archivos públicos.

#### **4.2. Sobre la legitimación de la Fiscalía General de la República para impugnar normas que contienen delitos electorales**

Otro asunto en el que se cuestionó la legitimación de un ente debido a la materia de su tutela fue la acción de inconstitucionalidad 290/2020. En el caso, la Fiscalía General de la República impugnó el Código Penal del Estado de San Luis Potosí; y la respuesta pudiera ser relativamente “sencilla”: si la FGR impugna un código penal es evidente que este tipo de norma encuadra dentro del supuesto de su legitimación (artículo 105, fracción II, inciso i, de la Constitución Política del país). Pero, se contaba con un elemento adicional: los preceptos impugnados contienen normas que regulan delitos electorales ¿qué sucede con la legitimación de la Fiscalía? Si tenemos por otro lado a los partidos políticos quienes son los únicos órganos legitimados para reclamar la no conformidad con la Constitución General de leyes electorales a través de la acción de inconstitucionalidad<sup>19</sup>.

Esto discutió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de febrero de dos mil veintiuno. La ponente fue la Ministra Esquivel Mossa y en el proyecto propuso

---

<sup>19</sup> “**Artículo 105** [...]”

II. [...]

[...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

[...]

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”.

que la FGR sí contaba con legitimación para impugnar este tipo de normas pues con independencia de que los preceptos impugnados se refieran a delitos electorales (ya que su descripción típica se refiere a conductas que perturban las instituciones democráticas, el desarrollo adecuado de la función pública electoral o el sufragio efectivo, libre, directo y secreto) no implica que pierdan su naturaleza penal, toda vez que su investigación y enjuiciamiento no corresponde a las autoridades electorales, sino que son competencia exclusiva de las autoridades de procuración de justicia y de la jurisdicción penal (conforme a los principios y procedimientos propios del derecho punitivo).

El proyecto fue aprobado de manera general, por unanimidad de votos, no obstante, en sesión se tuvieron reflexiones interesantes:

El Ministro Luis María Aguilar Morales evidenció que las normas no habían sido impugnadas por partidos políticos, sin embargo, a los preceptos ¿podían llamarse electorales? Siguió la discusión el Ministro Javier Laynez Potisek en el que compartiendo el proyecto señaló, en lo destacado por el Ministro Luis María Aguilar Morales, que las normas tenían una doble naturaleza: penal (por estar en el ámbito de justicia criminal) y electoral (de manera directa porque sancionan una conducta electoral indebida) por lo que la FGR sí contaba con legitimación, así como los partidos políticos (que no acontecía en el caso, pero hizo la puntuación dada su naturaleza dual). El Ministro José Fernando Franco González Salas apoyó la propuesta, pues indicó que no tenía duda que las normas eran penales (para efectos de la procedencia en la legitimación) máxime que en la reforma constitucional de 2014 se estableció un específico tratamiento a lo que son los “delitos penales electorales”, así teniendo dos facetas: la de ser normas penales, pero al mismo tiempo la especificación de ser electorales, debía reconocerse la legitimación a la FGR. Concluyó la discusión el Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en el mismo sentido que el Ministro Javier Laynez Potisek, estamos en presencia de normas penales y electorales por lo que el fiscal estaba legitimado para impugnarlo. Sugiriendo agregar este razonamiento en el engrose: primero, que este tipo de normas tienen la doble característica

o la doble naturaleza penal y electoral, y dos, que, derivada de ella, pueden ser impugnados tanto como el Fiscal General de la República como por los partidos políticos<sup>20</sup>.

Tenemos así, previo a un análisis detallado de la naturaleza de la norma impugnada, un reconocimiento “amplio” de la legitimación de la Fiscalía General de la República en todos los ámbitos que abarca la materia penal, y de manera destacada: con independencia de que los actos delictivos descritos en el tipo penal se susciten en el contexto de un proceso electoral.

#### **4.3. Sobre la legitimación de las minorías legislativas para promover acción de inconstitucionalidad**

El artículo 105, fracción II, incisos a), b) y d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que el equivalente al 33% de los integrantes de las cámaras de diputados y senadores y de las legislaturas de las entidades federativas podrán promover acciones de inconstitucionalidad, respectivamente, en contra de leyes federales, de éstas y de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano y en contra de leyes expedidas por las propias legislaturas<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Se aprobó por unanimidad de diez votos por lo relativo a la legitimación de la FGR. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes y por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se aprobó que los partidos políticos tienen legitimación para impugnar vía acción de inconstitucionalidad las normas penales relacionadas con los procesos electorales.

<sup>21</sup> 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;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; (...)

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; (...)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado este requisito en varias ocasiones, pero recientemente y con la integración actual, refrendó que el 33% es un límite mínimo que las minorías legislativas deben reunir para promover una acción de inconstitucionalidad. Uno de los casos más recientes es el recurso de reclamación 72/2022-CA, resuelto el veintinueve de junio de dos mil veintidós, en el que la Segunda Sala analizó la legalidad del acuerdo por el que la Ministra Margarita Ríos Farjat desechó la acción de inconstitucionalidad 31/2022, por la que 10 de las 33 personas diputadas que integran el Congreso del estado de Chihuahua impugnaron el Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal de 2022. A juicio de los promoventes, el 33% del congreso correspondía a 10.89 diputados, por lo que con la firma de únicamente 10 era suficiente para promover la acción.

Contrario a lo señalado por los promoventes, tanto la Ministra instructora, como las personas integrantes de la Segunda Sala determinaron que si la Constitución federal estableció un mínimo piso porcentual para reconocer la legitimación de los promoventes de una acción de inconstitucionalidad —dada la diversidad de integraciones que conforman los cuerpos legislativos de la República— es lógico que en cualquier caso será indispensable alcanzar esa cifra para poder acceder a este medio de control constitucional, y que en casos como el de la acción de inconstitucionalidad 31/2022, necesariamente rebasarlo, ya que debido a la composición del órgano legislativo que aprobó la ley reclamada, se hace imprescindible contar con once de sus integrantes (33.33%) para tener derecho de accionar ante este alto tribunal.

Así mismo determinaron que una interpretación distinta traería consigo el que dicha exigencia perdiera toda importancia jurídica y dejara de respetarse, sin que sea impedimento que dicho porcentaje se alcance, con exactitud, con un número entero de integrantes.

Es cierto que la Constitución pretende otorgar un mecanismo de control de constitucionalidad de normas a las minorías legislativas que no tengan suficiente presencia en los órganos legislativos para frenar la aprobación de normas que consideren inconstitucionales. No obstante, el Constituyente fue consciente que para evitar el uso

desmedido de estas facultades, era necesario contar con una presencia importante de las minorías legislativas, la cual se estableció en el 33% de su integración.

Es por ello que la Suprema Corte determinó que ese 33% constituye un tope mínimo que debe ser cumplido o incluso rebasado para poder contar con legitimación suficiente para promover una acción.

Esta misma interpretación fue adoptada por el Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020 en sesión de veintidós de abril de 2021, en la que se analizó la constitucionalidad de la reforma al artículo 135, párrafos tercero, cuarto y quinto, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, la cual se aprobó sin haberse cumplido con la mayoría de votos exigida constitucional y legalmente para ello.

En aquel caso, los artículos 44 y 50 de la Constitución del estado de Morelos exigían que para que una iniciativa tuviera carácter de ley o decreto debía ser aprobada por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura. Por otro lado, la reforma al artículo 135 del reglamento del congreso del estado, impugnado, se aprobó por 13 votos, lo que representaba únicamente el 65% de los integrantes del congreso (tomando en consideración que la legislatura se integraba por 20 personas). De esta forma, para cumplir con el 66% de la integración del Congreso era necesario el voto de por lo menos 14 personas.

De manera coincidente con lo resuelto en el recurso de reclamación 74/2022-CA ya referido, el Pleno determinó que no puede adoptarse una aproximación por defecto (trece votos a favor), sino que tiene que acogerse una por exceso que lleve a ajustar el número resultante al entero inmediato superior (catorce votos a favor). Ello, tanto por razones de índole funcional, numéricas y, en este caso, de protección de los principios democráticos.

El Pleno fue muy insistente en señalar que la posición interpretativa que tiende realmente a salvaguardar la legitimidad democrática que exige la Constitución de Morelos para poder emitir leyes o decretos es la que implica adoptar una aproximación por exceso y no por defecto.

Es esta misma aproximación, como ya se dijo, la que predomina para determinar si, en cada caso concreto, se cumple con el porcentaje exigido constitucionalmente para que una minoría legislativa promueva una acción de inconstitucionalidad.

## V. CONCLUSIÓN

**Primera.** La respuesta a la pregunta de quién puede promover una acción de inconstitucionalidad se ha modificado en el tiempo por dos variables plenamente identificadas: por una parte, las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y; por otra, el alcance interpretativo que le ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Segunda.** En el caso del orden jurídico constitucional mexicano, es posible encontrar una sistematización de las categorías de legitimación que otorga la Constitución Política del país, ya sea esta amplia o modulada, en atención al contenido material de la impugnación.

**Tercero.** Los sujetos de legitimación amplia son el Ejecutivo Federal, las minorías de las Cámaras del Congreso de la Unión y de los congresos locales. Por su parte, la legitimación de los demás sujetos legitimados, como los partidos políticos, los órganos constitucionales autónomos o la Fiscalía General de la República, es modulada y atiende a la materia de la que se trate, ya sea electoral, leyes que se consideren violatorias de los derechos humanos, en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales; o bien, penal o procedimental penal.

**Cuarta.** En los casos dudosos la Suprema Corte ha optado por el principio pro actione. Así, por ejemplo, ha permitido que la CNDH impugne cuestiones relacionadas con la competencia de un órgano legislativo para impugnar una ley, o bien, aspectos relacionados con el procedimiento legislativo. De la misma forma, ha interpretado de forma amplia la materia de acceso a la información pública, considerando procedente el mecanismo de impugnación del INAI, por ejemplo, en contra de normas que regulan los archivos públicos.