

La acción pública o popular de inconstitucionalidad. Hacia un nuevo concepto e implementación procesal en México

The public or popular action of unconstitutionality. Towards a new concept and procedural implementation in Mexico

José Daniel Chávez Sáenz¹

 <https://orcid.org/0000-0003-2931-5164>

Universidad Nacional Autónoma de México. México.
Correo electrónico: josedanielchavezsaenz@gmail.com

Recepción: 11 de octubre de 2023

Aceptación: 12 de enero de 2024

Publicación: 27 de junio de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2024.51.18629>

RESUMEN: El presente artículo se adentra en la necesidad de reconsiderar la denominación de la acción pública o popular de inconstitucionalidad. Esta revisión se fundamenta en la búsqueda de un enfoque renovado que abarque no solo la legitimidad subyacente, sino también los parámetros que rigen la evaluación de la regularidad constitucional. Se enfatiza en la importancia de lograr una claridad conceptual y una precisión en los objetivos procesales. El análisis se enmarca dentro del ámbito del derecho procesal constitucional. Adicionalmente, se profundiza en la aplicación actual de este concepto en América Latina. Se aborda la legitimación activa y la relevancia del interés simple. Finalmente, se propone su incorporación en el sistema jurídico mexicano tanto a nivel federal como estatal.

Palabras clave: derecho procesal constitucional, justicia constitucional, convencionalidad.

ABSTRACT: This article explores the need to reconsider the name of the public or popular action of unconstitutionality. This review is based on the search for a renewed approach that encompasses not only the underlying legitimacy, but also the parameters that govern the evaluation of constitutional regularity. Emphasis is placed on the importance of achieving conceptual clarity and precision in procedural objectives. The analysis is framed within the scope of constitutional procedural law. In addition, the current application of this concept in Latin America is examined in depth. It deals with standing to sue and the relevance of simple

¹ Quisiera expresar mi más sincera gratitud a los distinguidos doctores Diego Valadés y Edgar Corzo Sosa por la generosidad de sus consejos y el invaluable apoyo brindado.

interest. Finally, its incorporation into the Mexican legal system at both federal and state level is proposed.

Keywords: constitutional procedural law, constitutional justice, conventionality.

SUMARIO: I. *Nota introductoria.* II. *La acción pública o popular de inconstitucionalidad. Un nuevo concepto.* III. *La legitimación activa y el interés simple.* IV. *La acción ciudadana de incompatibilidad.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias.*

I. NOTA INTRODUCTORIA

A lo largo de las últimas décadas, la evolución del constitucionalismo ha marcado un punto de inflexión en la comprensión y práctica de la defensa de la Constitución y la protección de los derechos humanos en las democracias contemporáneas. Este cambio se ha impulsado principalmente por la creciente incorporación de nuevos mecanismos procesales dedicados a supervisar la conformidad de actos gubernamentales y leyes con los preceptos constitucionales e internacionales. Dicha consolidación no sólo ha restringido el poder estatal para proteger a la población de posibles actos transgresores, sino que también ha favorecido una más óptima gestión del poder. Esta perspectiva ha llevado a la implementación de herramientas jurisdiccionales especializadas en la revisión, control y anulación de actos que vayan en contra sentido de los principios y derechos protegidos por la Constitución y los convenios internacionales sobre derechos humanos; facilitando un marco más robusto para la defensa de los derechos individuales y colectivos frente a posibles acciones lesivas del Estado.

La tendencia actual hacia una mayor protección no solo del orden constitucional objetivo sino también de los derechos fundamentales ha transformado la naturaleza del acceso a los tribunales constitucionales en diversas partes del orbe, especialmente en América Latina. De ser un recurso exclusivo —restringido— de los órganos estatales, ha evolucionado hacia un modelo que permite a los individuos impugnar la constitucionalidad de normas o actos que consideren perjudiciales a sus derechos. Este cambio refleja un punto de inflexión en la percepción de la persona dentro de la sociedad, consolidando una cultura jurídica que sitúa la dignidad humana en el centro de su atención, marcando un avance significativo hacia la consolidación de una democracia más participativa.

En el marco de la evolución del control constitucional en México, surge el crucial desafío de ampliar el acceso ciudadano a mecanismos de impugnación frente a violaciones constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este análisis se centra de manera específica en la acción pública o popular de inconstitucionalidad, proponiendo una revisión sustantiva mediante la formulación de una nueva definición fundamentada en los principios de la ciencia del derecho procesal constitucional. En este contexto, se aborda el proceso y la efectividad histórica de dicha acción. Asimismo, explorando la posibilidad de integrar el referido concepto en el sistema legal mexicano por medio de una nueva definición. Esta propuesta aspira no sólo a mejorar la accesibilidad a la justicia constitucional, sino también a extender la participación ciudadana, considerando incluso la aplicación de un enfoque similar en otras áreas del derecho para robustecer la protección de derechos fundamentales.

II. LA ACCIÓN PÚBLICA O POPULAR DE INCONSTITUCIONALIDAD. UN NUEVO CONCEPTO

El concepto de «acción popular» surge del derecho romano, donde podía ser ejercido por cualquier miembro de la comunidad tanto pública como privada. En tanto que, la obra jurídica publicada por el insigne emperador Justiniano I, denominada «El Digesto» señala: “Llamamos acción popular a aquella por la cual los del pueblo defienden su derecho” (Cuenca, 2002, p. 98). Es decir, legitima a la ciudadanía para accionarla *quivis ex populo* tutelando su uso en las cosas públicas.²

Humberto Cuenca (2002) nos instruye que las acciones públicas son las que protegen los derechos de las comunidades y pueden ser denunciadas por cualquier ciudadano, pero el resultado no será solo en beneficio del denunciante, sino que será para toda la comunidad. En tanto que, las acciones privadas corresponden su ejercicio a un solo individuo, pero no como particular, sino como miembro de la sociedad. Igualmente, rastrea su origen en el Derecho canónico dentro de los «promotores de justicia» refiriendo

² Para ampliar en el tema se sugiere Buján, A (2021). “Acción popular de intereses generales en el derecho histórico español y el ordenamiento jurídico vigente”, Revista General de Derecho Romano II. En contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano. Madrid. Dykinson.

el pensamiento de Bruns, que apuntaba a la acción popular como un recurso que acreditaba al ciudadano como «procurador del pueblo». Una particularidad de ese tiempo es que al momento de ejercerla varias veces con el mismo fundamento se podía oponer la excepción de cosa juzgada, dando un efecto *erga omnes* (Cuenca, 2002, p. 103).

La génesis de esta figura remonta su origen a los prolegómenos presentes en el texto constitucional de Cundinamarca de 1811. Específicamente en su artículo 52 que indicaba que cualquier ciudadano podía informar al Poder Ejecutivo de todo lo que estimará conveniente al bien o interés general.³ Sin embargo, la acción pública colombiana, como se conoce actualmente, inicia su trayectoria a partir de la ley del 22 de junio de 1850, donde se reformaron las leyes orgánicas de 1848 y 1849 relacionadas con la administración municipal, concediendo a todo ciudadano el derecho de pedir la anulación de una ordenanza o acuerdo por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad. Este medio de control constitucional también se adoptó en la Constitución venezolana de 1858 como «acción popular» (Rey, 2000, p. 344). Y conforme el paso del tiempo se ha acondicionado con diversas denominaciones en: Bolivia, Colombia, Honduras, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.⁴

Esta legitimación fue tomada en consideración por el ilustre jurista Hans Kelsen, quien en 1928 ya indicaba que el procedimiento ante el Tribunal Constitucional era de vital importancia, ya que la forma en que se abordara este problema determinará en gran medida la capacidad del Tribunal Constitucional para cumplir su función como protector de la Constitución. De igual forma señalaba que

[...] ciertamente la mayor garantía sería la de establecer una *actio popularis*; el tribunal debería examinar la regularidad de los actos sujetos a su jurisdicción,

³ El artículo 52, refiere lo siguiente: “A fin de que cualquier ciudadano pueda informar al Poder Ejecutivo de todo lo que estime conveniente al bien público, en papel firmado o anónimo, y sin la más leve responsabilidad del informante, habrá en la Secretaría una caja cerrada, que por medio de un agujero comunique a la parte exterior de la oficina, para que cualquiera introduzca por dicho agujero los informes que estime oportunos. La llave de esta caja estará en poder del Presidente; y para abrirla, será a presencia de sus Consejeros al principio de cada semana. Los papeles que en dicha caja se recojan no tendrán más fuerza que la de simples avisos, ni ellos solos podrán ocasionar en ningún caso ningún procedimiento judicial.”

⁴ El desarrollo de la acción en cada país se puede localizar en: Chávez, J. D. (2022). La acción pública de inconstitucionalidad en América Latina. *Anuario iberoamericano de Justicia Constitucional*, 27(1), pp. 183-210.

en particular las leyes y reglamentos, ante la demanda de cualquiera. De este modo, el interés político en la eliminación de los actos irregulares vendría sin duda satisfecho del modo más pleno [...] (Kelsen, 2011, p. 291).

Empero, también afirmaba que la *actio popularis* no era recomendable como una solución, puesto que temía que fuera un peligro en relación con la posibilidad de contar con acciones «temerarias» y esto ocasionara un «congestionamiento» de los procesos ante el Tribunal Constitucional (Kelsen, 2011, p. 291). Dicha figura sigue vigente y se consagra en el artículo 98 de la Constitución del Estado Libre de Baviera y el artículo 55 de la Ley del Tribunal Constitucional en donde cualquier persona puede presentar demandas populares (*Popularklage*), ante el máximo tribunal, al argumentar la vulneración de una norma constitucional (Brague, 2005, p. 89).

La acción pública o popular de inconstitucionalidad es un mecanismo gestado principalmente en América Latina que busca ser un medio eficaz para proteger la Constitución y garantizar que las leyes se ajusten a sus preceptos. La acción tiene una legitimación muy amplia, permitiendo a cualquier persona o grupo de personas solicitar la revisión de la constitucionalidad de una ley por una corte, sala o tribunal constitucional. Si ésta determina que una norma es inconstitucional, se declara nula y sin efecto — en la mayoría de los casos—, lo que garantiza un adecuado funcionamiento del orden jurídico del Estado que cuenta con dicho instrumento procesal constitucional.

En relación con la conceptualización, Ernesto Rey Cantor destaca que desde el ámbito procesal se ha criticado la terminología, considerada como «impropia» al referirse a acciones «públicas» puesto que históricamente, desde la teoría general del proceso, siempre se ha determinado que toda acción es pública, generando que dicha noción sea reiterativa y poco útil (Rey, 2003, p. 346).

Joaquín Brage Camazano justifica la acepción de acciones «públicas» al referir que “Esta afirmación se funda en la circunstancia de que si bien la acción es ejercida por el particular —y, por tanto, desde ese punto de vista puede considerarse como de carácter rigurosamente privado—, en la efectividad de ese ejercicio está interesada toda la comunidad, lo que le da la calidad de pública [...]. Este vocablo no se toma en el sentido de que la acción puede ejercerla cualquier persona, sino que su finalidad es satisfacer intereses de carácter general” (Brage, 1998, pp. 106-107). En tanto que, Rey Cantor, opta por el término «popular», teniendo como premisa fundamental

los orígenes bávaros de *Popularklage*, retomado en algunos países latinoamericanos (Rey, 2003, p. 346).⁵

La constante interrogante por determinar el término adecuado de «acción pública» o «acción popular» es innecesaria y contraproducente, ya que cada rama de estudio de la ciencia jurídica puede partir de sus particularidades al utilizar dicho mecanismo. Por ejemplo la administrativa, ambiental, civil y penal pueden beneficiarse de un enfoque adaptado a sus respectivas áreas, puesto que cada una posee características distintas, sin necesidad de unificar el concepto.

La diversidad de campos en los que se ha incorporado la «acción pública» o «acción popular» refleja la versatilidad y la relevancia que tiene para la participación de la sociedad. Sin embargo, la equiparación de estas figuras bajo un concepto general podría resultar en una pérdida de matices necesarios; respetar la autonomía de cada área del derecho permitiría abordar las particularidades y problemáticas específicas que surgen en su ámbito, enriqueciendo así el desarrollo de cada disciplina y asegurando una aplicación más efectiva.

En el caso del derecho procesal constitucional, es oportuno contar con un concepto independiente para la «acción pública» o «acción popular», dado que éstas centran su definición en el sujeto legitimado, más no en el parámetro de verificación, y éste requiere una predominancia conceptual, al ser el objeto para ejercer la acción ante la corte, sala o tribunal constitucional.

A continuación, presentaré tres reflexiones en relación con los posibles problemas que pueden surgir al utilizar el término «acción popular» dentro del derecho procesal constitucional:

- a) *Connotaciones políticas*: El uso malintencionado puede conducir a una interpretación traducida en una manifestación o acción política y no como un recurso legal. Esta asociación puede llevar a pensar que la acción tiene motivaciones partidistas o intereses políticos detrás de ella,

⁵ También se ha utilizado la expresión de «Individual constitutional complaints» preponderantemente en Europa del Este para referirse al proceso individual y directo ante el Tribunal Constitucional ante violaciones constitucionales de los derechos humanos. Algunos países que cuentan con dicha figura procesal son: Alemania, Croacia, República Checa, Chipre, Hungría, Letonia, Liechtenstein, Macedonia, Malta, Montenegro, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, Ucrania y recientemente en Lituania y Turquía. Véase Žalimas, D. (2015). The individual constitutional complaint as an effective instrument for the development of human rights protection and constitutionalism. TEISE, 96, pp. 201-224.

lo cual puede afectar su principal finalidad, que es mantener la regularidad constitucional.

- b) *Falta de precisión en el objetivo*: No brinda una descripción clara de su función procesal. La expresión puede ser interpretada de diversas formas, generando dudas con su propósito específico, esto se evidencia más cuando vemos el término «acción popular» insertado en procesos de denuncia de carácter administrativo, civil o penal.

Según el Diccionario de la lengua española (RAE, 2023) entre sus múltiples definiciones refiere la palabra «popular» como lo “que es estimado o, al menos, conocido por el público en general”, también como lo “perteneciente o relativo al pueblo”; en tanto que el *Collins Dictionary* (Collins, 2023), uno de los más reconocidos en la lengua angloparlante, sugiere que “se usa para describir actividades políticas que involucran a la gente común de un país, y no solo a miembros de partidos políticos”. Por lo que la connotación de «popular» puede dar la impresión de que se centra únicamente en aspectos sociales o políticos y no en la búsqueda de un estudio constitucional.

- c) *Necesidad de un lenguaje procesal claro*: Para garantizar el adecuado funcionamiento y estudio, es fundamental utilizar un lenguaje procesal preciso. El empleo de términos inadecuados puede generar problemas de interpretación y causar dificultades para su conocimiento por parte de la población.⁶

Es conveniente recomendar el término de «acción ciudadana de incompatibilidad» como alternativa de «acción pública» o «acción popular». A continuación, presentaré algunos breves argumentos en relación con el uso de esta nueva nomenclatura:

- a) *Claridad conceptual y precisión en el objetivo*: La expresión describe de manera más específica su propósito procesal, refiriendo una acción que destaca no solo su accesibilidad, sino la revisión de la regularidad de una norma, en tanto que «pública» o «popular» no otorgan una significación certera de dicha premisa, más bien únicamente aporta en la legitimación activa para interponer dicho mecanismo procesal.⁷

⁶ Los términos popular y pública se emplean indistintamente, lo que puede producir aún más confusión en cuanto a su objetivo y alcance.

⁷ El ilustre procesalista, Piero Calamandrei ya desde los años cuarenta planteaba de la

En cambio, la expresión «ciudadana» entendida como la “persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos y sometido a sus leyes” (RAE, 2023), puede proporcionar un mayor entendimiento social vislumbrada, a partir de tres parámetros: *a)* por pertenecer a una comunidad que es fuente de identidad colectiva en un país; *b)* por la capacidad de ser partícipes y decidir en las instituciones políticas; *c)* un estatus jurídico otorgado por un Estado (Lois y Alonso, 2016, p. 61).

Y el vocablo «incompatibilidad» conceptualizada como la “Falta de armonía o adecuación entre dos o más elementos” (Larousse, 2023); que, desde la perspectiva jurídica, puede ser entendida como una situación en la que dos normas presentan conflictos entre sí. La presencia de estas incompatibilidades se refleja en disposiciones jurídicas que tengan alguna contradicción con determinadas normas constitucionales o convencionales; es decir, en contra sentido del bloque de constitucionalidad.

El uso de los términos previamente abordados, en referencia a la «acción popular» o «acción pública» en el ámbito del derecho procesal constitucional, tiene como enfoque principal ensanchar la verificación con base en el bloque de constitucionalidad. En lugar de centrarse conceptualmente en la legitimidad, se amplía el parámetro o alcance de la acción, al considerar aspectos de compatibilidad con el texto constitucional y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

- b) Flexibilidad y adaptabilidad.* La locución propuesta otorga una mayor maleabilidad procesal a diferentes sistemas jurídicos. Puede abarcar no solo la revisión de inconstitucionalidad, sino también otras cuestiones de incompatibilidad o conformidad con la constitución, como la armonización con tratados internacionales de derechos humanos o la concordancia con otros principios constitucionales plasmados en la justicia constitucional local.
- c) Actualización del lenguaje jurídico.* La utilización de nuevos términos es imperativo en los trabajos académicos, debido a que la adaptación del derecho a las encrucijadas globales, debe apoyarse en el uso del lenguaje para una mayor difusión y entendimiento. La introducción del nuevo término, refleja una evolución de dicho instrumento procesal,

necesidad la necesidad de contar con un lenguaje jurídico y constitucional claro en: Calamandrei (2012, p. 72).

fundamentado en que las necesidades actuales y la comprensión cognitiva de la lengua no son iguales a las del siglo XIX.

La sugerencia de utilizar el término «acción ciudadana de incompatibilidad» en lugar de «acción pública» o «acción popular» fortalece el concepto al brindar claridad y precisión en el objetivo de verificación procesal como en la legitimidad de acceso, ampliando el alcance de la acción para abordar la coherencia constitucional y convencional, adaptándose a diferentes sistemas jurídicos, para reflejar la evolución de la terminología legal y enfatizar la importancia del acceso ciudadano al control de la regularidad constitucional.

En referencia a lo expuesto anteriormente, se llevará a cabo un análisis descriptivo en tres países: Colombia al destacarse por presentar el modelo más consistente en su aplicación. Posteriormente, examinando Bolivia y Ecuador, donde se observa el uso vigente y progresivo de la acción pública o popular de inconstitucionalidad.

En *Colombia* se ha desarrollado de forma más amplia y sistemática la acción pública de inconstitucionalidad, en virtud de que tiene un gran recorrido histórico en la vida jurídica colombiana desde hace más de cien años.

En la Constitución de Colombia refiere dentro del artículo 40 lo siguiente “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.”. Mientras que el precepto 242, numeral 1 que “Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad [...]”, es decir, pueden promover las acciones, actuando como sujeto legitimado para intervenir como impugnador o defensor de las normas y éstas serán sometidas a control constitucional.

Y el artículo 241 menciona que los hechos con posibilidad de impugnación son: actos reformativos de la Constitución —sólo por vicios procesales—; leyes con defectos en su procedimiento o por su contenido; decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno —facultades extraordinarias—; y los decretos con fuerza de ley, estableciendo el plazo de un año para interponerla.

El procedimiento para presentar una demanda de inconstitucionalidad se compone de tres secciones esenciales desarrolladas en el Decreto 2067/91:⁸

La primera sección consiste en la presentación personal de la demanda, la cual debe realizarse por escrito y en duplicado. El contenido de la demanda debe incluir lo estipulado en el artículo segundo del referido decreto, y acreditar la ciudadanía colombiana. La Corte Constitucional indicó que no se debe exigir una técnica estricta, pero estableció la necesidad de cumplir con los requisitos señalados dentro del decreto compuesto de 59 artículos, que enmarcan las condiciones —procesales— mínimas que debe contener la demanda; lo anterior no quiere decir que sea una limitación a los derechos políticos del ciudadano, sino que se busca identificar el contenido de la demanda de inconstitucionalidad.

Las formalidades necesarias son las siguientes: Presentar por escrito y en duplicado la demanda; señalar las normas imputadas inconstitucionales, con su respectiva transcripción literal o mediante una copia de la publicación oficial; los argumentos —razones— que expliquen por qué la norma violenta el texto constitucional; señalar el trámite impuesto en la carta fundamental para la expedición del acto demandado, la razón de la transgresión —si el caso lo amerita— y el argumento por el cual la Corte Constitucional tiene la competencia.

En la segunda sección, se encuentra la radicación y reparto. La Secretaría General de la Corte Constitucional de Colombia asigna la demanda en la Sala en Pleno mediante un sorteo. El juez constitucional tiene 10 días para admitir, inadmitir o rechazar la demanda. Si se inadmite, se otorgan 3 días para corregir cualquier deficiencia.

La tercera sección consiste en la tramitación de la demanda. Una vez que se ha notificado la admisión, se otorgan 10 días para ordenar la práctica de pruebas conducentes. Posteriormente, se llevan a cabo las comunicaciones, donde cualquier persona o entidad tiene 10 días para intervenir en defensa de la norma. Además, se otorgan 30 días al procurador para rendir los conceptos más destacados, y 30 días para el registro del proyecto del fallo del magistrado ponente.

Una vez registrado el proyecto en la Corte Constitucional, compuesta por 9 magistrados, se cuenta con un plazo máximo de 60 días para tomar

⁸ El Decreto 2067/91, se encuentra disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=30150>

una decisión sobre la acción pública presentada. Si se declara la inconstitucionalidad, la sentencia emitida por la Corte se convierte en cosa juzgada y es de obligatorio cumplimiento tanto para los ciudadanos como para las autoridades. La Corte tendrá la encomienda de determinar el efecto hacia el pasado y el futuro.

La acción pública colombiana se ha ejercido con frecuencia y ha permitido la declaración de inconstitucionalidad de diversas leyes, decretos y otras disposiciones legales que vulneraban derechos fundamentales o principios constitucionales. En la última década, se ha incrementado el número de acciones de este tipo presentadas ante el máximo tribunal (Acuña, 2020, p. 155).

El portal estadístico de la Corte Constitucional de Colombia,⁹ desde 1991 se han ejercido 15,192 acciones públicas de inconstitucionalidad, impugnando o defendiendo códigos, leyes, actos legislativos y decretos en temas penales, civiles, administrativos, ambientales, laborales, tributarios, derechos de niñas, niños y adolescentes, de comercio, minería, etcétera. De estas acciones se han admitido y resuelto 6,312, declarando la anulación total por inconstitucionalidad de 1,830 normas y de forma parcial, 1049; las restantes versan en cuestiones de exequibilidad total o parcial¹⁰, decisiones inhibitorias,¹¹ y de intervención.¹²

El informe anual de dicha Corte, correspondiente al año 2021, refiere que se presentaron 227 demandas de acción pública ante el máximo tribunal, mencionando que durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2020, la Corte Constitucional recibió un total de 2,316 demandas de acción pública de inconstitucionalidad. De éstas, se admitieron a trámite 211 demandas, y se declararon inexecutable 90 de las normas demandadas.¹³

En *Bolivia* la acción popular se encuentra instituida en la Constitución Política del Estado desde el 2009, ésta procede contra todos los actos u omisiones de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con vulnerar derechos colectivos (CPEPB, artículo 135). Para ejercerla no es necesario agotar la vía judicial o administrativa; ya que cualquier persona

⁹ Los datos desarrollados en diversas gráficas se pueden localizar en: <https://www.corte-constitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php>

¹⁰ Cuando la norma impugnada se declara compatible con el texto constitucional

¹¹ Sin competencia para pronunciarse.

¹² Terceros intervengan en el proceso.

¹³ El informe anual se encuentra en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Transparencia/publicaciones/INFORME%20DE%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%202021.pdf>

puede hacer uso del mecanismo de defensa constitucional, a título individual o en representación de una colectividad con carácter obligatorio, ésta podrá interponerse durante el tiempo que subsista la vulneración o la amenaza (CPEPB, artículo 136).

En cuanto a su ámbito de protección, el artículo 135 de la carta constitucional refiere que son los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza, entre estos últimos se encuentran: los derechos de los pueblos originarios, de los usuarios y consumidores, de las personas con discapacidad, el derecho a la paz, etcétera, pero estos deben estar consignados en su texto fundamental.¹⁴

La acción popular no está sujeta a formalismos rigurosos, puesto que la expeditéz, sumariedad e inmediatez son sus principios rectores; no cuenta con una fase de admisibilidad, es decir, no existe la necesidad de requisitos de forma, por lo que no se tienen causales de improcedencia y tampoco tiene plazo de caducidad.¹⁵

La Sala Plena del Tribunal Plurinacional, compuesta por 7 magistrados, tiene 30 días para emitir sentencia una vez admitida y turnada al juez constitucional; declarando únicamente la inconstitucionalidad de la norma impugnada por mayoría absoluta de sus miembros. Por lo anterior, los efectos de la resolución donde se conceda la tutela, ordenarán la anulación de todo acto o el cumplimiento del deber omitido que violente o amenace los derechos o intereses colectivos relacionados con el objeto de la acción, y podrá establecer la existencia de indicios de responsabilidad civil o penal del accionado (CPEPB, artículo 71).

De acuerdo con la información publicada por el Tribunal Constitucional de Bolivia en su sitio web oficial, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019, se presentaron un total de 451 demandas de acción popular de inconstitucionalidad; de éstas admitió a trámite 322, y declaró la inconstitucionalidad de 133 normas impugnadas.¹⁶

¹⁴ La sentencia 1018/2011-R del 22 de junio de 2011 lo explica con mayor detenimiento. Disponible en: <https://jurisprudenciaconstitucional.com/resolucion/13508-sentencia-constitucional-1018-2011-r>

¹⁵ Para ahondar en el tema se puede estudiar la sentencia del Tribunal Plurinacional de Bolivia (SCP0487/2014). Disponible en: <https://jurisprudenciaconstitucional.com/resolucion/4510-sentencia-constitucional-plurinacional-0487-2014>

¹⁶ El Tribunal Constitucional de Bolivia tiene información relativa en los informes de auditoría interna en: <http://181.115.147.173/tcp/auditorias/>

En *Ecuador* se consigna en la reciente Constitución de 2008 la acción pública de inconstitucionalidad como «acciones constitucionales» que podrán ser presentadas por cualquier persona individual o colectivamente; pero es dentro de la Ley Orgánica de Garantías y Control Constitucional en su capítulo tercero donde la instituye y desarrolla; refiriendo que se podrá ejercer directamente ante la Corte Constitucional, ésta conocerá respecto de cualquier acto normativo de carácter general y los actos administrativos con efectos generales (LOGJCC, artículo 98).

De igual modo, a través de la interpretación constitucional realizada por la Corte Constitucional en sentencia núm. 002-15-SIN-CC, se analizó el concepto de la acción, mencionando que tiene como finalidad ser un mecanismo de control abstracto de constitucionalidad, garantizando la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico con la Constitución.¹⁷ Adicionalmente, se otorgó la posibilidad de permitir la participación ciudadana de personas jurídicas de derecho tanto público como privado. Así pues, ha interpretado a la «persona individual o colectivamente» en un parámetro extenso, al conceder a las empresas privadas la legitimación para hacer el trámite de este instrumento procesal (Escudero-Soliz, 2021, pp. 56-73).

Los requisitos esenciales que la demanda deberá contener son: La designación de la autoridad ante quien se propone; el nombre completo, número de cédula de identidad y domicilio de la persona que demanda; la denominación del órgano emisor de la disposición jurídica objeto del proceso; la indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales; la fundamentación de la pretensión; la solicitud de suspensión provisional; y la firma de la persona demandante o de su representante legal (LOGJCC, artículo 79).

Una vez admitida la demanda, la Corte Constitucional tendrá el término máximo de 30 días para emitir una sentencia, en ésta podrá declararse la inconstitucionalidad total o parcial, adoptándose con una mayoría absoluta, aclarando que se entenderá como mayoría 5 votos de los 9 integrantes (LOGJCC, artículos 50 y 90).

En lo relativo a su efectividad, es indispensable aludir a lo expuesto por Jhoel Escudero-Soliz al referir que hasta 2021 se han presentado 685 de-

¹⁷ La sentencia de la Corte Constitucional de Ecuador, se encuentra para su lectura en: <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=002-15-SIN-CC#:~:text=La%20acci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20de%20inconstitucionalidad%2C%20dentro%20del%20marco%20constitucional%20-ecuadoriano,constitucionalidad%20es%20garantizar%20la%20unidad>

mandas públicas de inconstitucionalidad, de las cuales únicamente se han aceptado 184 casos y los demás han quedado pendientes (Escudero-Soliz, 2021, p. 66). Es considerable afirmar que esto puede ser por causa de que no existe un plazo razonable para dictar sentencia por parte de la Corte Constitucional, además, tiene un gran efecto que las normas con categoría de «ley orgánica» no son objeto de acción de inconstitucionalidad.

Igualmente, en una validación de la Universidad de Cuenca, la Universidad de las Américas y del Instituto de Altos Estudios Nacionales, realizó un sondeo donde encontró que las sentencias provenían de: 1 de un Mandato Constituyente; 61 de leyes emitidas por la Asamblea Nacional; 10 decretos del Poder Ejecutivo; 88 de ordenanza de los Municipios Distritales y Cantonales; y 24 de actos administrativos; mostrando que de las 184 sentencias se rechazaron 101, se aceptaron 79 y denegaron o modularon 4 (Escudero-Soliz, 2021, p. 67).

Y de los datos de las sentencias expedidas por la Corte Constitucional, los sujetos que la ejercieron fueron: Los ciudadanos con 73 sentencias, de las cuales se aceptaron 6 y negaron 67; después los colectivos donde se aceptaron 2 y ambas fueron negadas; en cuanto a las personas jurídicas privadas se aceptaron 75 y se negaron 12; y por último, de las efectuadas por el propio Estado se aceptaron 6 y se negaron 16 (Escudero-Soliz, 2021, p. 67). Como puede observarse, la efectividad en la aceptación de las acciones no es alta para la ciudadanía, ya que la mayoría de sus demandas son rechazadas; las empresas privadas y el Estado son las partes que han tenido un mayor logro en la aprobación de estas acciones.

Existen temas positivos que resalta Escudero-Soliz (2021) y que son consecuencia de la progresión y adaptación tanto de la sociedad como de la judicatura, donde la Corte Constitucional ecuatoriana ha expedido 20 sentencias entre 2019 y 2020, resultando en cambios significativos. Algunos de estos fallos han aceptado demandas presentadas por ciudadanos y demuestran la aplicación adecuada de este recurso procesal (p. 68). Dos ejemplos son: El primero es la sentencia núm. 014-11-IN/20 que favoreció a la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador, reconociendo la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Educación Superior, que permitía la configuración del voto a representantes de cogobierno en porcentajes mínimos, lo que vulneraba los derechos de participación en términos de igualdad y restringía el derecho a elegir. El segundo es la sentencia núm. 23-18-IN/20, que reconoció a la Confederación de Jubilados y Pensionistas de Montepío del Ecu-

dor que las pensiones jubilares son intangibles y consideró una violación del derecho a la jubilación, la retención del 2.76 % del valor de la pensión.

El caso ecuatoriano es particular, debido a que su sistema de control constitucional ha tenido ciertos problemas de consolidación desde su creación en 2008. Se cuenta con dificultades de claridad procesal y sobre todo una ausencia de mecanismos que auxilien a los ciudadanos a ejercer su derecho constitucional a las acciones constitucionales; pero la adaptación es paulatina y seguramente con el paso de los meses y años se fortalecerá y afianzará tanto en la judicatura como en la población.

III. LA LEGITIMACIÓN ACTIVA Y EL INTERÉS SIMPLE

En el ámbito del derecho procesal constitucional, la legitimación activa y el interés simple son dos conceptos fundamentales, estrechamente relacionados con la capacidad para accionar o ejercer un mecanismo de defensa constitucional, ya que para tener la legitimación es necesario contar con algún subtipo de interés procesal. En las siguientes líneas se analizará en primer lugar el concepto de legitimación activa, y su funcionamiento en diversos Estados; y en segundo lugar la noción del interés simple y su aplicación dentro del derecho administrativo y constitucional.

A) La *legitimación activa* es definida por Humberto Nogueira Alcalá como “la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona natural o jurídica, como asimismo a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como demandantes, demandados, terceros o representantes de cualquiera de ellos” (Nogueira, 2004, pp. 197-223). En lo que respecta a la legitimación para ejercer la acción de inconstitucionalidad puede variar según la naturaleza del procedimiento —abstracto o concreto— y la configuración de los procesos constitucionales —la acción amplia o latinoamericana y la restringida o kelseniana—. Se pueden identificar los seis subtipos más usuales de entes con dicha facultad de acción: *a)* Determinadas autoridades de gobierno; *b)* representantes de órganos constitucionales; *c)* un número, fracción o porcentaje de parlamentarios que integran una de las cámaras del Poder Legislativo; *d)* los jueces ordinarios; *e)* las personas que tengan un interés legítimo, y *f)* cualquier persona con un interés simple —acción popular o pública—; pero es importante señalar que existe una gran variedad en el entre los paí-

ses que cuentan con dicho mecanismo. Por cuestiones temáticas únicamente nos centraremos en este último numeral.

La legitimidad para ejercer la acción pública o popular de inconstitucionalidad en América Latina se centra en 3 subtipos de sujetos activos: Cualquier persona natural o jurídica (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú); cualquier ciudadano (Colombia, El Salvador) y los que tienen un interés personal legítimo y directo (Honduras, República Dominicana, Uruguay, Venezuela). Como puede observarse no existe una homogeneidad que podría esperarse al contar con similares influencias doctrinarias, esto se debe a que cada Estado desarrolla los instrumentos de defensa constitucional de acuerdo con sus características y necesidades particulares. (Chávez, 2023, p. 179).

También los medios que se impugnan varían conforme a cada región, mientras que en Bolivia, Colombia y Ecuador centran la función de tutela en los derechos colectivos y difusos; los demás países buscan utilizar dicho instrumento procesal constitucional contra leyes generales, normas administrativas, políticas públicas, resoluciones administrativas o reglamentos. El tiempo para interponerla es diverso, algunos ejemplos son: Bolivia en cualquier tiempo hasta que subsista la vulneración; Colombia y Honduras en cualquier tiempo; Nicaragua 60 días; Ecuador 1 año; y Perú 5 años (Chávez, 2023, p. 180). Requiriendo que la norma entre en aplicación para poder impugnarla en todos los países estudiados, es decir, la acción requiere un acto de aplicación para que pueda ejercerse.

Los requisitos indispensables para interponer la acción ante el máximo tribunal varía desde una o dos condiciones como puede ser el nombre, domicilio y norma considerada como inconstitucional (Guatemala) hasta procedimientos más elaborados (Colombia), donde se requiere un conocimiento mucho más especializado en materia constitucional al solicitar más de 5 requisitos, enfatizando en el razonamiento y los argumentos que sustenten la norma como inconstitucional (Chávez, 2023, p. 181).

En cuanto al número de jueces o magistrados constitucionales que tiene las salas, cortes o tribunales constitucionales son: 3 (Nicaragua y Panamá); 5 (Honduras, El Salvador, Panamá, Uruguay y Venezuela); 7 (Bolivia, Guatemala y Perú); 9 (Colombia y Ecuador), y 13 (República Dominicana) (Chávez, 2023, p. 182).

En tanto que el plazo otorgado a los tribunales constitucionales para dictar una sentencia que declare o no la inconstitucionalidad de la norma impugnada puede variar desde 30 días (Bolivia y Ecuador); 31 días (Honduras)

ras); 39 días (Colombia); 45 días (Panamá); 60 días (Nicaragua) o 2 meses (Guatemala); 70 días (Perú¹⁸) o 4 meses (República Dominicana) (Chávez, 2023, p. 181).

Para declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada por parte de la sala, corte o tribunal constitucional se requiere mayoría simple (Uruguay y Venezuela), absoluta¹⁹ (Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay) o por unanimidad (Honduras); mientras que en dos casos se requieren votos en específico (Perú²⁰ y República Dominicana²¹) (Chávez, 2023, p. 183).

En relación con la vinculatoriedad de la sentencia del Tribunal Constitucional, los Estados de Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Perú, Honduras, Guatemala, República Dominicana y Venezuela tienen efectos *erga omnes*. Mientras que Nicaragua, Panamá, Paraguay (Chávez, 2023, p.184).

B) El *Interés simple* implica que cualquier gobernado pueda accionar dicho recurso para impugnar un acto de autoridad, para el interés general, por tanto, no es necesario invocar un interés jurídico, legítimo o acreditar la existencia de un daño cualificado, es decir, sin que le otorgue un beneficio ni un perjuicio.

En México se cuenta con tres tipos de interés: jurídico, legítimo y simple; este último ha sido excluido históricamente debido a sus implicaciones en el ámbito procesal, en razón de lo cual, el presente apartado pretende examinar de forma sucinta dicha figura, su concepto y aplicación en ciertos sistemas jurídicos, mostrando su relevancia y la necesidad de implementarlo en la Federación.

Jean Claude Tron Petit destaca el pensamiento de Ferrer Mac-Gregor que define al interés simple como “el interés general que tiene todo miembro de la comunidad en que las autoridades cumplan con las normas de derecho objetivo, sin que ese cumplimiento implique un beneficio personal. Es el mero interés ciudadano por la legalidad, el cual no faculta para accionar al juicio de amparo, sino que únicamente permite la denuncia o la acción

¹⁸ Contando con 10 días para admitirla.

¹⁹ Mayoría Absoluta (entendida como mayoría de los presentes), mayoría de votos, mayoría de los mismos.

²⁰ 5 votos conformes.

²¹ 9 o más miembros.

popular cuando las leyes lo permiten, en tanto que no requiere de una condición precisa o de una cualificación subjetiva especial” (Ferrer, 2014, p. 721).

Héctor Fix-Zamudio refiere que “surge el interés simple cuando la norma establece una hipótesis que puede ejercer cualquier sujeto, la legitimación en este sentido es muy amplia, así sucede cuando se acude a la acción popular, el referéndum o al plebiscito.” (Fix-Zamudio, 2013, p. 77).

67. El concepto surge como una categoría distinta al superar los límites del interés legítimo y los intereses colectivos-difusos. El interés simple merece una tutela especial debido a su impacto procesal y, como resultado, ha sido desarrollado por la jurisprudencia tanto nacional como internacional, especialmente en países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, España, Italia y Perú. Destacando que, a diferencia del interés legítimo, el simple es amplio y general, lo que significa que su satisfacción puede tener un impacto universal, aunque no habilita el ejercicio de acciones restitutorias (Ferrer, 2014, p. 722).

La acción pública o popular se reconoce en su faceta administrativa en el derecho español, en ciertos casos concretos y definidos como excepcionales, uno de ellos aconteció en 2007 donde la Tercera Sala del Tribunal Supremo en sentencia 3147/2007 reconoció la legitimidad de un particular para impugnar un acto administrativo basado en su interés simple, aunque no afectara a ningún derecho fundamental o interés colectivo; al impugnar el interesado la decisión de la administración de no renovar su licencia de apertura de un establecimiento comercial; lo anterior, ya que el Tribunal interpretó que la actuación del ente administrativo significaba una afectación a los intereses personales del ciudadano. Asimismo, el Poder Judicial Español ha emitido distintas decisiones en torno al interés simple en temas de defensa de la legalidad urbanística y del patrimonio histórico-artístico.

En Estados Unidos existe un amplio recorrido en cuanto al interés simple, la Corte Suprema ha establecido que este puede ser suficiente para conferir a un posible accionante la capacidad para presentar una demanda (Warth vs. Seldin, 1975); además de que ciertos estados reconocen específicamente el derecho a demandar a través del interés simple en ciertas circunstancias. El artículo 51 de la *New York State Water Pollution Control Act* establece que cualquier persona puede presentar una acción por interés simple para recuperar los daños causados por la contaminación del agua, aire, suelo o acústica.

En tanto que, en el continente africano, el interés simple ha desempeñado un papel clave en la impugnación de normativas que contravienen tanto

la constitución como los derechos humanos, a través del *Public Interest Litigation* (Litigio de Interés Público). Un ejemplo destacado es India, donde cualquier persona o grupo con un compromiso hacia el bienestar colectivo, denominado “espíritu público”, puede presentar una petición judicial en casos que afecten el interés general. La Corte Suprema de India tiene la capacidad de aceptar solicitudes dirigidas a su presidente sin necesidad de cumplir con formalidades legales, basándose únicamente en la importancia pública del caso para activar su jurisdicción constitucional (Supreme Court of India, 2024). Este alto tribunal ha admitido cartas, telegramas y postales como medios válidos para presentar dichas solicitudes, ejerciendo una facultad que le es exclusiva. Además, dicha herramienta procesal ha sido sumamente efectiva en Sudáfrica, desempeñando un papel crucial a lo largo de su historia constitucional. Esto fue particularmente evidente durante el apartheid, donde se convirtió en el mecanismo procesal principal para combatir actos discriminatorios e injustos (Richard, 1997, p. 629).

En México se puede localizar ejemplos del uso del interés simple en los siguientes casos:

El primer antecedente es referido por José Ovalle Favela, donde menciona que dentro de la vanguardista Constitución de 1917 se preveía la acción popular para denunciar los bienes inmuebles de las iglesias, con el fin de que el Ministerio Público promoviera procesos judiciales para nacionalizar dichos inmuebles dentro del artículo 27, fracción II. Además, la acción popular se podía ejercer para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, de acuerdo con el artículo 111 (Ovalle, 2011, p. 596).

Esta acción popular no legitimaba al ciudadano para ejercer una acción directa ante los tribunales en nombre del interés de la comunidad, solamente otorgaba a los ciudadanos una facultad para denunciar los hechos, con la finalidad de que el órgano público correspondiente ejerciera la acción; pero actualmente estos dos preceptos constitucionales ya no prevén esta facultad de denuncia (Ovalle, 2011, p. 596).

En la actual Constitución en el artículo 6o., apartado A, fracción III, refiere que: “Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos”, representando un interés simple porque elimina barreras y facilita el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos; al no requerir la acreditación de un interés específico o justificación para acceder a la información, lo que se traduce en la promoción de la

igualdad, la rendición de cuentas y sobre todo la participación ciudadana en materia administrativa.

En tanto que, en la normatividad secundaria mexicana también se puede localizar un ejemplo en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en ella se encuentra el capítulo VII «Denuncia popular» donde determina en su artículo 189 que

Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Y el artículo 190 indica que la denuncia podrá ejercerse por cualquier persona presentada por escrito y esta debe contener el nombre o razón social, domicilio, teléfono del denunciante o de su representante legal; los actos, hechos y omisiones del denunciado; los datos que permitan la identificación del presunto infractor o la localización de la fuente contaminante; y las pruebas que pueda aportar el denunciante.

Otra demostración es la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 97 que dice lo siguiente:

Cualquier persona podrá denunciar ante la Procuraduría las violaciones a las disposiciones de esta ley, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables”, desarrollando posteriormente los requisitos para ejercerla.

Pero sin lugar a duda, los ejemplos más trascendentales se encuentran dentro del Derecho procesal constitucional estatal en las entidades de Ciudad de México, Querétaro y Puebla, en la figura de la acción de inconstitucionalidad local:

En primer lugar, se localiza en el artículo 36 de la Constitución de la Ciudad de México desde 2017, al legitimar a la ciudadanía para interponer la acción de inconstitucionalidad cuando considere “afectados sus derechos por la vigencia de una ley”, solicitando como mínimo 5,000 firmas de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Instituto Nacional Electoral para

poder ejercerla. El órgano encargado de revisar dicha impugnación es el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, que cuenta con una Sala Constitucional de carácter permanente, siendo esta la máxima autoridad local, integrada por 7 magistrados; estos, si deciden deliberar la inconstitucionalidad, tendrá efectos *erga omnes* respecto de la norma impugnada o parte de ella, aprobada por una mayoría de por lo menos 5 votos. Si han transcurrido 90 días naturales sin que el Congreso haya subsanado la inconstitucionalidad, la Sala emitirá siempre que fuera aprobada por la mayoría anteriormente mencionada la declaratoria general de inconstitucionalidad.

En segundo lugar, instaurada en el artículo 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en lo concerniente a la acción de inconstitucionalidad local, donde otorga a los ciudadanos en un número equivalente al 0.5 % de los inscritos en la lista nominal de electores la legitimidad para accionar dicho mecanismo procesal con el objeto de plantear la posible contradicción entre una norma local de carácter general y la carta constitucional local. La Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de Puebla, compuesta por 5 magistrados, emitirá sentencia sobre la inconstitucionalidad, siendo obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la entidad, siempre que fueren aprobadas por mayoría de 4 votos.

En tercer lugar, está localizada dentro de los artículos 84 y 85 de la Ley de Justicia Constitucional Local del Estado de Querétaro, donde se incluye en los sujetos legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad a cualquier persona cuando se trate de la protección de los derechos fundamentales. La Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia compuesta de 3 magistrados, deberá emitir sentencia sobre la inconstitucionalidad por unanimidad o mayoría de votos de los presentes; en tanto que las estimatorias de inconstitucionalidad tendrán fuerza de cosa juzgada y de invalidez contra la norma impugnada; vinculando a los órganos estatales y municipales, produciendo efectos *erga omnes* a partir de la fecha que determine la Sala Constitucional.

IV. LA ACCIÓN CIUDADANA DE INCOMPATIBILIDAD

En el sistema jurídico mexicano, a nivel federal se cuenta con un modelo restringido de control de la constitucionalidad, es decir, no existen mecanismos de verificación constitucional que permitan acceder de forma directa a la ciudadanía para impugnar normas que tengan posibles inconstitucionalida-

des.²² Hoy en día, tenemos únicamente dos visiones de legitimidad procesal (jurídica y legítima) por lo que es necesario transitar a una tercera, un interés simple, que proporcione a los gobernados un medio directo ante la jurisdicción constitucional.

De manera que, incorporar la figura de la acción «popular» o «pública» mediante la denominación propuesta en el capítulo II de «acción ciudadana de incompatibilidad» con el objetivo de generar una nomenclatura más precisa y clara en relación con la ciencia del derecho procesal constitucional, en la búsqueda de impugnar normas inconstitucionales —en concordancia con su devenir histórico— como ampliando su alcance en el ámbito convencional a través del bloque de constitucionalidad.²³

El interés simple es una fortaleza de la acción ciudadana de incompatibilidad, ya que cualquier persona podría ejercerlo para proteger al texto constitucional; en razón de esto, complementaría dicha deficiencia del juicio de amparo. Desde hace un extenso lapso de tiempo este medio se ha vuelto un laberinto procesal, por lo que, requerimos un nuevo medio procesal independiente (eficaz, directo y de acceso sencillo) para la protección de la Constitución.

La Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 25, establece que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales para proteger sus derechos; refiriendo que los Estados deben garantizar que la autoridad competente tome decisiones sobre los recursos presentados, desarrollar las posibilidades de recursos judiciales y garantizar el cumplimiento de las decisiones tomadas en respuesta a dichos mecanismos. Por consiguiente, es imprescindible fortalecer los mecanismos procesales constitucionales en México para avanzar progresivamente en la defensa de la constitucionalidad y convencionalidad (CADH, 1969).

²² Algo que, si es posible a nivel local en ciertas entidades de la República, párrafos: 78-81.

²³ La ampliación del bloque de constitucionalidad en México, a partir de 2011, se deriva de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Esta reforma, plasmada en el artículo 1o. de la Constitución mexicana establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, señala que los tratados internacionales en materia de derechos ratificados por México forman parte del bloque de constitucionalidad, lo que obliga a las autoridades a interpretar las normas relativas a los derechos humanos conforme con la Constitución y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El amparo, desde la reforma de 2011, ya no es solo un juicio de constitucionalidad, sino también de convencionalidad cuando el juez ordinario funge como primer juez interamericano al emitir sus respectivas sentencias.²⁴ Por tanto, la acción ciudadana de incompatibilidad deberá actuar no solo como un medio de control constitucional, sino que debe complementarse con la creciente necesidad de ir más allá del texto fundamental, teniendo la legitimidad de impugnar la convencionalidad de alguna reforma constitucional, decreto o ley secundaria que vaya en contra de los derechos humanos protegidos en un tratado internacional ratificado por el Estado mexicano. Así pues, este medio procesal no solo representa una alternativa para salvaguardar la Constitución, sino también derechos convencionales que tiene la población ante violaciones estatales.²⁵

El avance que representaría permitir la impugnación de la convencionalidad en la acción ciudadana de incompatibilidad, además de la constitucionalidad, es palpable, debe ser el siguiente paso a seguir en la justicia constitucional mexicana. Desde 2011, se le ha otorgado al juez ordinario la facultad de desaplicar una norma que sea contraria a los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano, convirtiéndose en el primer juez interamericano, ahora es necesario transitar a un nuevo desarrollo procesal transnacional que convierta al ciudadano en un «ciudadano interamericano» que pueda ser partícipe de la protección de sus derechos consagrados en la Constitución como en las normas supranacionales de derechos humanos.

²⁴ En México, los inicios del control de convencionalidad surgen a causa de la sentencia *Radilla Pacheco*, emitida por la Corte Interamericana en 2009. Es así como originó la reforma del 10 de junio de 2011, como consecuencia de la necesidad de armonizar el sistema de justicia, incorporando en la Constitución los principios y derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en otros tratados internacionales en la materia ratificados por el proceso legislativo. Complementada con la contradicción de tesis 293/2011, donde la Suprema Corte determinó que las normas de derechos humanos contenidas en los tratados están en la misma jerarquía que aquellas plasmadas en el texto fundamental, a partir de que es incorporado al orden jurídico; integrándose al catálogo de derechos de rango constitucional; por ende, cuando las normas constitucionales e internacionales se refieran a un mismo derecho, se utilizará el criterio *pro persona*.

²⁵ El control de convencionalidad surge como una respuesta al compromiso de los Estados de cumplir con las obligaciones adquiridas al ratificar tratados y convenciones internacionales en el ámbito de los derechos humanos; esto implica que deben garantizar que sus leyes y prácticas internas sean compatibles con los estándares globales en la materia; convirtiéndose en un mecanismo para asegurar la protección efectiva de los derechos y el fortalecimiento del Estado de derecho con apoyo del derecho internacional de los derechos humanos.

Extender este parámetro de verificación a la acción ciudadana de incompatibilidad de forma explícita, promovería una participación social más efectiva en la protección de los derechos humanos, como mecanismo de defensa de intereses colectivos y difusos, otorgando a los gobernados la oportunidad de ejercer un control de constitucionalidad y convencionalidad sobre las normas y acciones del Estado; brindando una herramienta adicional para asegurar que las leyes y las prácticas estatales estén en concordancia con los estándares internacionales de derechos humanos.²⁶

Este progreso resulta especialmente relevante en un contexto como el mexicano, donde los derechos fundamentales se ven vulnerados con mayor frecuencia por el aparato estatal. Es necesario transitar del énfasis en los aspectos tendientes al funcionamiento político de las instituciones a incorporar la posibilidad de que los individuos puedan contar con la garantía para acceder a todas las instancias jurisdiccionales; modificando el paradigma conceptual de restricción de la participación ciudadana reflejada en la falta de un interés procesal simple a otra que resulte integradora de todos los aspectos del individuo en la colectividad.

La ampliación de los motivos de impugnación dentro de la acción ciudadana de incompatibilidad contribuiría a un mayor acceso a la justicia y a una intervención más efectiva en la regularidad constitucional, puesto que el gobernado se desplazaría de una pasividad ante la afectación de los derechos de la población a un papel activo en la procuración de justicia que lo convierte en un sujeto activo en la dinámica social. Al otorgar esta posibilidad se le reconocería como actores importantes en la promoción y garantía de los derechos humanos, fortaleciendo así la democracia y el Estado constitucional de derecho.

La carga argumentativa sería doble, ya que los demandantes tendrían que argumentar que la ley en cuestión es inconstitucional y que también viola el sistema internacional de protección de los derechos humanos. Empero, si realmente se busca una verdadera apertura de la Constitución al derecho convencional, debemos avanzar en el estudio, difusión y concientización de una cultura constitucional convencionalizada (Romero, 2015). Esto se debe a que la acción ciudadana de incompatibilidad se convertiría

²⁶ Adicionalmente, contribuiría a terminar con el falso dilema de realizar el control constitucional o convencional, dado que debe entenderse que uno va de la mano del otro; esto es, para realizar un adecuado control de constitucionalidad en materia de derechos humanos debe seguir los estándares interamericanos. Para leer sobre el tema se recomienda: Sagües (2020).

en una herramienta para el litigio estratégico permanente, lo que le conferiría una mayor legitimidad social y complementaría los avances de las reformas de 2011 y 2013 que otorgan una nueva realidad centrada en la dignidad de la persona y los derechos de fuente nacional como supranacional.²⁷

Por ende, es factible plantear una adaptación de la acción pública o popular mediante su evolución hacia la acción ciudadana de incompatibilidad en dos fases:

La primera, propiciando su integración y armonización en el constitucionalismo estatal a través de la concientización académica, legislativa y judicial, en torno a su importancia y relevancia, dado que la acción puede y debe comportarse como un filtro en las entidades federativas ante procesos constitucionales de sus respectivas demarcaciones en las salas en materia constitucional, pugnando por homologar dicho instrumento a través de legislación procesal constitucional.

La segunda, a nivel federal, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en dos opciones: *a)* Incorporando una acción directa —cualquier persona— otorgándole una predominancia a la carga argumentativa presentada en el recurso e implantando limitantes a temas impugnables —como podría ser únicamente en temas relacionados con los derechos humanos—, utilizando requerimientos muy puntuales para evitar el abuso del mecanismo procesal; *b)* Por medio de la estipulación de un porcentaje de firmas del padrón electoral de un número definido de entidades federativas —como es el caso de la Ciudad de México a nivel local— y estableciendo un porcentaje de firmas ciudadanas específicas por cada estado de la República.

²⁷ Los criterios emitidos por la Corte Interamericana resultan vinculantes con independencia de que México haya sido parte en el litigio, siempre que sean más favorables para la persona. Así mismo, la reforma de 2013 a la Ley de Amparo en México marcó un hito significativo en el sistema judicial del país. Uno de los puntos más sustanciales fue la incorporación del amparo colectivo que permitió a grupos de personas que compartían una problemática o afectación común presentar una solicitud de amparo conjunta, lo que facilitó el acceso a la justicia para las comunidades vulnerables y grupos minoritarios. Otro aspecto relevante fue la inclusión del interés legítimo como causa para solicitar un amparo, ampliando la posibilidad de acceder a las personas o entidades que demostraran un interés legítimo en el caso, aunque no fueran directamente afectadas. Esto abrió la puerta a la participación de terceros que tuvieran un genuino interés en la protección de los derechos fundamentales o en la legalidad de un acto de autoridad.

V. CONCLUSIONES

Del breve estudio anterior, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

Primera. En general, se puede constatar que la acción pública o popular de inconstitucionalidad es un mecanismo primordial para proteger la Constitución y garantizar el respeto a los derechos y las libertades fundamentales. Sin embargo, la eficacia depende de diversos factores como la capacidad de la sala, corte o tribunal constitucional para emitir fallos rápidos y efectivos. Por ende, no debe de concentrarse su funcionamiento únicamente a nivel federal, sino que es indispensable regularizarse y estandarizarse a nivel estatal para que se pueda ejercer dicho mecanismo en las entidades federativas, haciendo énfasis en las violaciones a los textos constitucionales locales.

Segunda. Es conveniente plantear una nueva denominación «acción ciudadana de incompatibilidad» que sustituya a los conceptos de «popular» y «pública» con el objetivo de generar una nomenclatura más precisa y clara en relación con la ciencia del derecho procesal constitucional, en la búsqueda de impugnar normas posiblemente inconstitucionales y normas inconventionales en materia de derechos humanos.

Tercera. La incorporación de la acción ciudadana de incompatibilidad en el contexto jurídico mexicano representaría un avance fundamental hacia la consolidación de un sistema legal más inclusivo y participativo. Esta herramienta facultaría a la ciudadanía para ejercer directamente un control sobre la constitucionalidad y convencionalidad en caso de posibles actos contrarios a estas normativas, robusteciendo de manera significativa el Estado de Derecho y garantizando una protección más eficaz de los derechos fundamentales. Asimismo, al posibilitar la intervención ciudadana en el proceso de control de convencionalidad, se impulsa una mayor alineación de las normativas internas con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Cuarta. La integración de la acción ciudadana de incompatibilidad se erige como un elemento esencial en el robustecimiento de la cultura jurídica, desempeñando un papel trascendental para progresar a una sociedad más participativa y democrática. De igual forma, se erige como un punto de gran relevancia para el desarrollo de una conciencia colectiva sólida en torno a sus derechos fundamentales, nutriendo así la esencia misma de nuestra cultura constitucional. Para finalizar, este mecanismo no solo constituye un canal para expresar la voz de la ciudadanía, sino que también sirve como un recordatorio constante de que el ejercicio del poder debe es-

tar alineado con los principios constitucionales. Así, pues, este instrumento brinda a la ciudadanía la oportunidad de impugnar directamente posibles normas inconstitucionales y también funge como un medio para supervisar y controlar el ejercicio del poder estatal mediante la defensa constitucional ciudadana.

VI. REFERENCIAS

- Adato, V. (1998). *Las acciones de inconstitucionalidad en la reforma constitucional de 1994 y 1996*. Universidad Nacional Autónoma de México. Acta de Reforma a la Constitución de 1847. (ARC)
- Acuña, N. (2020). *Acción pública de inconstitucionalidad en el Estado colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843. (BORM)
- Bazán, V. & Nash, C. (2011). *Justicia constitucional y derechos fundamentales, el control de convencionalidad*. Konrad-Adenauer-Stiftung e.v.
- Brague, J. (2005). *La acción abstracta de inconstitucionalidad*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Calamandrei, P. (2012). *Chiarezza costituzionale*. Civitas.
- Campuzano, A. (2017). *Manual para entender el juicio de amparo*. México: Thomson Reuters.
- Chávez, J. D. (2023). *La acción de inconstitucionalidad en México. Hacia una reingeniería procesal*. México. https://tesunam.dgb.unam.mx/F/F5DTIR4DH2X3C9LH7EKP4CPKAVH83MD6PYN9PPJTU-JRBU55BBS-07188?func=full-set-set&set_number=065363&set_entry=000001&format=999
- Chávez, J. D. (2022). “La acción pública de inconstitucionalidad en América Latina”. *Anuario iberoamericano de Justicia Constitucional*, 27(1), pp. 183-210.
- Chorny, V. (2011). Conversando con Sergio García Ramírez. *TEPJF*. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/justicia-electoral/article/view/12173>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016). *México y el Sistema interamericano de los Derechos Humanos*. CNDH.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009. (CPEPB)
- Constitución Política de Colombia de 1991. (CPC)
- Constitución de la República de Ecuador. (CRE)

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. (CFEUM)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. (CPEUM)
- Constitución Política de la Ciudad de México de 2017. (CPCDMX)
- Constitución Política del Estado libre y Soberano de Querétaro de 2011. (CPEQ)
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 2022. (CPEP)
- Cossío, J. (2014). “Algunas notas sobre el caso Rosendo Radilla Pacheco”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIV, 803-834. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/470/731>
- Cuenca, H. (2002). *La acción popular*. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/22/dtr/dtr4.pdf>
- Escudero-Soliz, J. (2021). “La legitimación activa “popular” y la tutela efectiva en la acción de inconstitucionalidad en Ecuador”. *Revista Jurídicas*, 18(1), 56-73. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7947636>
- Ferrer Mac-Gregor, E. et al. (2014). *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional* (2a. ed.). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3683/27.pdf>
- Fix-Zamudio, H. & Valencia Carmona, S. (2013). *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*. Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fix-Zamudio, H. & Valencia, S. (2017). *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hartmann-Cortés, K., Herrera, J. F. y Angarita, G. H. (2021). “La ‘privatización’ de la acción pública de inconstitucionalidad”. *Revista Derecho del Estado*. (50), 203–259. <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.08>
- Ley de Justicia Constitucional Local del Estado de Querétaro de 2011. (LJCLEQ)
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional de Ecuador de 2009. (LOGJCC)
- Ley Federal de Consulta Popular de 2021. (LFCP)
- Lois, M & Alonso. (2016). *Ciencia política con perspectiva de género*. Akal.
- Mora-Donatto, C. (2019). *Análisis retrospectivo de las constituciones en México*. Gobierno del Estado de Guerrero.
- López, E. (2019). *La justicia constitucional en México: Un estudio de derecho comparado*. Cámara de Diputados.

- Nogueira, H. “La legitimación activa en los procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. *Revista Ius et Praxis*, Año 10, núm. 2. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122004000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=es Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). *La undécima época del semanario judicial de la federación. Un nuevo paradigma*. SCJN.
- Ovalle, J. (2011). “Acciones Populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos”. *México*, núm. 107. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3760/4651>
- Rey, E. (2009). “Acción popular de inconstitucionalidad”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (2). <https://www.redalyc.org/pdf/820/82010115.pdf>
- Romero, X. (2015). *Derecho convencional de los tratados*. Colombia: Universidad Externado de Colombia. Departamento de Derecho Constitucional.
- Richard, L. (2003). “Politics by Other Means: Law in the Struggle against Apartheid, 1980-1994”. *The Cambridge Law Journal*.
- Sagüés, P. *El “control de convencionalidad” en el sistema interamericano, y sus anticipos en el ámbito de los derechos económicos-sociales*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27778.pdf>
- Sagüés, P. (2020). *Guía práctica de control latinoamericano de convencionalidad (para operadores judiciales, legislativos y de la Administración pública)*. Tirant lo Blanch-Konrad Adenauer Stiftung.
- Universidad Nacional Autónoma de México. (1988). *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*. Universidad Nacional Autónoma de México.



Cómo citar

Sistema IJ

Chávez Sáenz, José Daniel, “La acción pública o popular de inconstitucionalidad. Hacia un nuevo concepto e implementación procesal en México”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, vol. 25, núm. 51, julio-diciembre de 2024, e18629. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2024.51.18629>

APA

Chávez Sáenz, J. D. (2024). La acción pública o popular de inconstitucionalidad. Hacia un nuevo concepto e implementación procesal en México. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 25(51), e18629. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2024.51.18629>