

ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE JUICIO DE AMPARO, ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO.

Elva Rizo Magaña

En México existen nueve medios de control constitucional, -o *mecanismos procesales*- entre los que destacan: 1) El Juicio de Amparo; 2) La Acción de Inconstitucionalidad y 3) Las Controversias Constitucionales. El presente trabajo pretende puntualizar algunas características de los tres institutos.

ANTECEDENTES

Los medios de control constitucional ejercidos por órganos judiciales, suelen subdividirse en los que se ejercen por vía de acción (Sistema Europeo) y los que se ejercen por vía de excepción (Sistema Americano). La distinción que existe entre estas dos formas de control, estriba en la manera en que se plantea el problema constitucional y en el órgano que conoce de ellas.

En el medio de control de constitucionalidad el sistema europeo, se promueve un verdadero proceso o procedimiento de carácter judicial en relación con la ley impugnada de inconstitucional. En otras palabras, existe una acción cuyo ejercicio puede ser intentado por los particulares o por algunas entidades públicas, y que normalmente se plantea ante un tribunal *ad hoc* denominado Tribunal Constitucional, quien es el encargado de verificar si la norma combatida atenta o no contra el texto constitucional y que por lo general, está facultado para declarar la inconstitucionalidad de leyes con efectos *erga omnes*.¹

Por el contrario, en el Sistema Americano, la forma de plantear el proceso constitucional, es decir, por vía de excepción, supone la existencia previa de un proceso entablado ante un tribunal ordinario, en el curso del cual,

¹ CASTRO, Juventino, V. El artículo 105 Constitucional. 2 ed., Editorial Porrúa, México. Pág. 136.

una de las partes interesadas aduce que se le pretende aplicar una ley inconstitucional. En esta situación, la parte que tiene tal pretensión inserta en el proceso ordinario la excepción de inconstitucionalidad para el efecto de que la ley no le sea aplicada por ser contraria a la Constitución, en cuyo caso, cualquier juez está habilitado para realizar el correspondiente juicio de constitucionalidad, con independencia de que se prevea la existencia de recursos extraordinarios para elevar la litis constitucional al conocimiento de tribunales de jerarquía superior.

La Constitución mexicana, fue concebida en 1917 para operar a la manera del sistema americano, como lo evidencia la redacción del artículo 133 (visiblemente influenciado por la Constitución norteamericana). No obstante, en la actualidad todos los medios de control constitucional judiciales en México se ejercen por vía de acción y de manera concentrada, como ocurre en Europa y, por supuesto, la acción de inconstitucionalidad no es la excepción. Pero el sistema europeo supone también, como decíamos, la existencia de un órgano judicial especialmente encargado de verificar que todas las normas se apeguen al texto de la Constitución, y al que se le suele denominar Tribunal Constitucional.

En ese sentido, la actividad del Tribunal Constitucional se ocupa únicamente de resolver las cuestiones relativas al cumplimiento de la Constitución; es decir que sus decisiones tienen que estar referidas invariablemente a la Constitución. El ámbito jurisdiccional del Tribunal Constitucional es, pues, la verificación de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas secundarias, cuyo punto de partida y fin último lo constituye la propia Constitución.

Por el contrario, los Tribunales de Legalidad (como lo son todos los juzgados y tribunales del orden común), se ocupan de examinar la exacta aplicación de la ley, pero sin pronunciarse jamás respecto de su adecuación o desconformidad con la Constitución. Resulta importante referirnos aquí a la razón por la cual dijimos que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto de la constitucionalidad. La distinción entre control abs-

tracto y control concreto de constitucionalidad, surge en la doctrina alemana, para contraponer las dos modalidades de control ejercidos por el Tribunal Constitucional Alemán.

El sistema abstracto es un control de la constitucionalidad de una ley llevado a cabo a instancias de ciertos órganos públicos y completamente al margen de todo caso concreto y de la aplicación que haya podido tener esa ley; la que a veces no se ha aplicado siquiera. Esto es, se trata de un control que se ejerce en defensa misma de la Constitución, independientemente de que la ley impugnada haya generado ya un agravio o no. Por el contrario, el sistema concreto es un control de la constitucionalidad de las leyes que normalmente se ejercen con motivo de un caso concreto dentro del cual surge la duda respecto a si la ley que se le pretende aplicar o que ya se le aplicó a una persona privada u órgano público, es constitucional o no, por lo que necesariamente requiere de un agravio o una intromisión competencial, previa a su interposición.

En síntesis, mientras que en el control concreto la aplicación al caso particular de la ley impugnada juega un papel importante, en el control abstracto ello no reviste ninguna importancia; de ahí que, por regla general, en el control concreto se requiera de un agravio personal y directo o, por lo menos, de una invasión de tipo competencial, en tanto que en el control abstracto ello tiene sólo un interés secundario. En suma, **la acción de inconstitucionalidad es un control judicial de constitucionalidad, de carácter abstracto**, porque se plantea única y exclusivamente en defensa de la Constitución.

I. EL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

El amparo es la institución más fascinante del derecho mexicano. La retórica apologética, sin embargo, oscurece su naturaleza. Es frecuente olvidar, o más bien ignorar, que el amparo es un instituto procesal, y la judicatura que lo conforma es la infraestructura en donde se desarrolla un proceso de agravios y sus incidentes.

A pesar de las dificultades que encontró en sus inicios, ha logrado tal éxito que le ha dado impulso y audacia y en la actualidad los tribunales federales atienden tal cúmulo de amparos que —me consta— tanto Ministros de la Corte, Magistrados y Jueces de Distrito, luchan contra reloj, duplican esfuerzos, ha ido incrementándose, el número de asuntos de esta naturaleza, lo que lejos de desalentar, debe ser motivo de regocijo, porque significa que cada vez más en el pueblo mexicano, sobre esta institución, se conserva, un voto de confianza y de credibilidad, como el mejor salvoconducto para tutelar la esfera jurídica de los gobernados,

El juicio de amparo ha sido fuente de inspiración para países hermanos² con quienes nos unen historia, doctrina y jurisprudencia. También ha sido, para organismos, Internacionales como: la Conferencia de Bogotá (de 30 de marzo de 1948), que formuló la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre); la Asamblea General de las Naciones Unidas (10 de diciembre de 1948); la Comisión de los Derechos del Hombre (celebrada en 1949); el Consejo de Europa (suscrito en Londres en mayo de 1949).

A pesar de sus 157 años de existencia, sigue siendo el amparo el medio más eficaz y extraordinario de defensa de los derechos fundamentales, y la última instancia impugnativa para las resoluciones judiciales, administrativas y legislativas a cargo del gobernado.

El objeto del amparo es tutelar los derechos fundamentales de toda persona física o moral, por violación de las autoridades —a las garantías individuales o derechos públicos subjetivos contenidos en los primeros 29 preceptos de la constitución mexicana—, así como preservar el orden constitucional y la legalidad de todos los actos de éstas. Considerando el principio constitucional consistente en que “la auto-

ridad sólo puede hacer, lo que expresamente la ley le faculta” de suerte que *cualquier acto de autoridad que sobrepase las facultades expresas que la norma le concede, será un acto arbitrario contra el cual procede el juicio de garantías*. Resulta unánimemente aceptada la afirmación de que el juicio de amparo es y ha sido un eficaz medio extraordinario de impugnación, del que pueden disponer los gobernados contra los actos de autoridad que, causándoles un agravio personal y directo, sean violatorios de la Constitución federal. Institución que a través de los tiempos se ha ido perfeccionando para constituir en la actualidad, en forma indudable, uno de los orgullos del sistema jurídico mexicano.

En gran medida, lo que ha hecho posible la eficacia del juicio de garantías lo es, de manera significativa, la previsión de la suspensión del acto reclamado. Ésta permite mantener “viva” la materia del juicio. Existen casos en los cuales sólo a través de evitar que el acto reclamado se ejecute hará posible que la protección federal, una vez concedida, se traduzca en la práctica en restituir al quejoso en el goce de la garantía constitucional violada o, en otros, evitarle graves perjuicios que con la ejecución de dicho acto se le provocarían. «El haber previsto y estructurado esta institución es un acierto del legislador, pues, además de que hace imposible impedir que el juicio de amparo quede sin materia como consecuencia de la ejecución, en muchos casos irreparable, del acto reclamado, evita que el quejoso sufra molestias mientras no se determine si el acto que impugna es o no inconstitucional».³

El amparo es, pues, un medio de control de la Constitución confiado a órganos jurisdiccionales contra la autoridad que ha violado sus garantías individuales extralimitando sus facultades, violando derechos substanciales. Por ser acto de autoridad procede igualmente contra leyes que violen garantías individua-

² El Salvador, Nicaragua, Brasil, Guatemala, Costa Rica, Argentina, Panamá, Bolivia, Ecuador y Paraguay desde 1986 han adoptado el amparo mexicano.

³ Se substancia incidentalmente, con la salvedad que la interlocutoria que se dicta no causa estado hasta resolver el fondo del amparo, de suerte que puede ser modificada la interlocutoria por hechos supervenientes que hagan probable la ejecución de los mismos.

les, y los tribunales que conocen y resuelven el juicio de amparo son: Tribunales Federales: Suprema Corte de Justicia de la Nación (excepcionalmente), Tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito. Los tribunales ordinarios conocerán de la admisión de demandas y proveerán respecto de la suspensión provisional (cuando en el lugar no exista Juez de Distrito), siempre y cuando se trate de actos que afecten la integridad personal del quejoso. Remitiendo los autos al Tribunal Federal con posterioridad.

Partes que intervienen en el juicio de amparo:

(1) El agraviado o quejoso: es la persona física o moral, nacional o extranjera a quien las autoridades públicas, le han violado o le están por violar inminentemente sus derechos constitucionales. **(2) Autoridades responsables:** la que dicta, ordena, ejecuta o pretende ejecutar el acto o la ley impugnados de inconstitucionales. **(3) El tercero perjudicado:** es quien está gestionando o a quien beneficia el acto inconstitucional que se reclama. **(4) Ministerio Público Federal:** es el representante de la Federación, para efecto de que intervenga en los asuntos de interés de ésta.

El amparo es un proceso y un procedimiento, según se trate de amparo indirecto o bi-instancial y amparo directo o uni-instancial: en el amparo indirecto, nos encontramos ante un proceso concentrado de anulación que consta de: (a) Demanda. (b) Contestación de demanda (informe previo y justificado) rendido por las autoridades responsables. (c) Algunas probanzas requieren para una especial preparación, como son las testimoniales, la pericial o la inspección judicial. Sin embargo existe la limitación de la prueba, en virtud de estar prohibida la confesional del quejoso y de las autoridades responsables. (d) Tanto el ofrecimiento como la admisión y recepción de pruebas, alegatos y sentencia se verifican en la audiencia Constitucional, por lo que resul-

ta un proceso concentrado de nulidad de actos inconstitucionales de Autoridad y, además, un medio de control constitucional. (e) Como medida cautelar a fin de conservar la materia del amparo, procede la suspensión (provisional y definitiva) de los actos reclamados; se sustancia, incidentalmente, y desde luego no se analiza la inconstitucionalidad de los actos o leyes, únicamente la existencia del acto y la legitimación del quejoso. También existe la suspensión de oficio. El juez la decreta aunque el agraviado no se lo pida. Cuando la petición de amparo corresponda a algún acto trascendental y grave que afecte la integridad personal, para el caso de evitar que se consume lo que haría físicamente imposible restituir al agraviado en el goce de sus derechos. (f) Finalmente, encontramos el fallo o resolución del tribunal de amparo. Son tres los fallos que pueden dictarse: amparo total o parcial, amparo para efectos y sobreseimiento. La sentencia dictada en el proceso y en el procedimiento de amparo tiene efectos exclusivamente entre las partes, con base en la fórmula Otero⁴ es decir la relatividad de la sentencia. A nuestro juicio tal principio nos parece inapropiado para los tiempos actuales y para una verdadera tutela de la Constitucionalidad de actos de autoridad, sin embargo hasta que no exista la reforma correspondiente tanto constitucional como de la Ley de la materia, los efectos seguirán siendo relativos.

El amparo directo o uni-instancial procede contra la sentencia o último acto dictado en cualquier procedimiento en forma de juicio ya sea jurisdiccional o administrativo contra la cual no proceda ningún medio ordinario de impugnación. En el cual se pueden igualmente impugnar los actos intermedios dictados antes del fallo o último acto. La sentencia es igualmente declarativa, concediendo o negando el amparo, aunque también puede existir el sobreseimiento si se comprueba que fue presentada extemporáneamente la demanda de amparo.

⁴La fórmula Otero consiste en la relatividad de la sentencia de amparo, dado que no hace declaraciones generales sobre la constitucionalidad, aun tratándose del amparo contra leyes, únicamente será protegido por los efectos de dicha declaración el promovente del juicio de amparo.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Otro medio de control constitucional establecido en el artículo 105 constitucional es la CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, el cual, sólo puede plantearse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los titulares del derecho, es decir quienes tienen legitimación para promoverla y que son: las entidades federativas o la Federación, *pero no por los particulares*, pues ellos no son titulares de los derechos que se pueden controvertir en ese litigio constitucional.

Toda controversia constitucional, por su propia naturaleza, sólo puede presentarse entre los integrantes de la Unión y son éstos quienes deben plantear el conflicto si consideran afectados sus intereses, de acuerdo con la recta interpretación del precepto citado. Además, debe señalarse que esta institución va dirigida esencialmente a la preservación de los límites que la propia Constitución establece entre las facultades de los entes federativos.

Los particulares no son titulares de los derechos que son dirimidos en una controversia constitucional, aun cuando no se desconoce que tales resoluciones, —en cuanto a límites territoriales—, pueden causar perjuicio a los intereses particulares, pero los mismos quedarán salvaguardados mediante el juicio de garantías correspondiente, pues el hecho que se precise cierto límite territorial a una entidad federativa, para nada altera, de manera directa, los derechos de los particulares, puesto que ellos no son titulares de los derechos en ella dirimidos.

Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, presupone la existencia legal, indudable, sin discusión alguna de esos

poderes, supuesto que el motivo o materia de la controversia, siempre debe ser la constitucionalidad de sus actos, y no es admisible la promoción de una controversia, por quien pretende poseer los atributos del poder, sin que éste haya sido reconocido legalmente, ya que la controversia no puede entablarse con un poder presunto, sino con los poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda.

III. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Un medio más, —de control de constitucionalidad—, es la Acción de Inconstitucionalidad a través de la SCJN⁵, es uninstancial, y de carácter abstracto. Se plantea mediante un procedimiento específico, formulándolo las minorías parlamentarias, o por partidos políticos con registro federal o estatal o por el Procurador General de la República, en el cual se controvierte, la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte; y la Constitución, por la otra, solicitándose la invalidación de la norma o del tratado impugnados con efectos generales, a fin de hacer prevalecer los mandatos de la Constitución.

La acción de inconstitucionalidad, como la conocemos hoy, es una institución relativamente reciente en nuestro ordenamiento jurídico. Fue introducida en México en 1994. Tal reforma constituyó una de las más importantes promesas electorales, aunque vale decir que el proceso de reforma se caracterizó por su esmerada discreción y suma reserva, a tal punto que en el foro mexicano fueron muy escasamente conocidos, o de plano desconocidos, los aspectos más interesantes de ese proceso. La reforma constitucional de 1994, que como es sabido tuvo un marcado carácter judicial, abarcó muchos puntos, de los cuales resulta importante mencionar los siguientes: (1) Por principio, se dotó a la Suprema Corte de Justicia

⁵ SCJN o Suprema Corte de Justicia de la Nación, convertido a partir de las reformas de 1994 y 1996 en Tribunal Constitucional, conoce de algunos Amparos contra Leyes, y de todas las Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad.

de una nueva estructura y composición, pasando a integrarse por sólo 11 Ministros, de los 26 que antiguamente la conformaban. Cabe decir que éste era precisamente el número de Ministros que tenía la Corte en 1917. (2) Se modificó asimismo el procedimiento para el nombramiento de los Ministros, que en la actualidad son propuestos al Senado por el Presidente de la República, en una terna para cada vacante a cubrir. (3) Se liberó a la Suprema Corte de las cargas administrativas, al crearse el Consejo de la Judicatura Federal. (4) Amén de modificarse la regulación de las Controversias Constitucionales como instrumento procesal por medio del cual se tratan de resolver conflictos entre órganos constitucionales o entre distintos niveles de gobierno.

La verdad sea dicha, este tipo de conflictos no se producían con frecuencia porque nuestro sistema se caracterizaba por ser autoritario, cerrado y, sobre todo, por estar dominado por una sola fuerza política; empero, afortunadamente esta situación ha ido cambiando progresivamente, lo que a su vez, ha generado la necesidad de establecer nuevos medios de solución para los problemas que conllevan la democracia y el pluralismo político. Y, finalmente, se crearon las Acciones de Inconstitucionalidad.

La trascendental reforma constitucional de 1994, quedó conferida a la Suprema Corte de Justicia la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una ley o de un tratado internacional con efectos *erga omnes*, aunque con una importante limitante: que en ningún caso se podría incoar una acción de inconstitucionalidad en contra de leyes que se refiriesen a la materia electoral, lo que se vio ampliado dos años después, es decir, en 1996, se reformó nuevamente el texto constitucional, con tres importantísimas consecuencias: Primero: se suprimió la prohibición de que se pudiesen combatir leyes electorales a través de las acciones de inconstitucionalidad y, por ende, se facultó a la Suprema Corte de Justicia para conocer de ello. Segundo: se legitimó a los partidos políticos para promover este tipo de procedimientos; y Tercero: se estableció que ésta sería la única y exclusiva vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución Federal.

La acción de inconstitucionalidad, es evidentemente, un medio de control constitucional, que se ubica dentro de los sistemas o procedimientos mediante los cuales, se pretende conseguir el cumplimiento de la norma constitucional; es decir, que los medios de control constitucional son mecanismos a través de los cuales se confrontan los actos de autoridad, de la naturaleza que sea (leyes, tratados internacionales, reglamentos, sentencias, actos administrativos, etc.) con la norma constitucional.

Desde luego que las acciones de inconstitucionalidad son un medio de control de constitucionalidad confiado a un órgano de naturaleza judicial, junto con el juicio de amparo y las controversias constitucionales que, por supuesto, también constituyen medios de control constitucional ejercidos por órganos de carácter judicial, cuyas diferencias son objeto del presente trabajo.

Ámbito de tutela. Hasta aquí hemos señalado reiteradamente que las acciones de inconstitucionalidad proceden en contra de normas generales; sin embargo, vale la pena analizar con más detalle el ámbito de tutela de este medio de control constitucional.

(a) *Leyes Federales, Estatales o del Distrito Federal.* Por principio de cuentas, es menester decir que la acción de inconstitucionalidad procede en contra de leyes tanto locales como federales (y también del Distrito Federal. Es decir de la ciudad de México donde se asientan los tres poderes Federales). Cabe señalar que la interposición de la acción puede darse (y de hecho sucede con frecuencia), aún cuando todavía no haya entrado en vigor la norma, pero siempre y cuando ya haya concluido el proceso legislativo y, por ende, ya se haya publicado la norma en el medio oficial correspondiente. Lo que no puede suscitar dudas es que sólo las leyes formalmente tales, están sujetas al control de la acción de inconstitucionalidad. Ello, desde luego, excluye a los reglamentos administrativos tanto locales como federales; a los reglamentos, bandos, circulares y demás normas generales expedidas por los municipios y, posiblemente, también a las normas con fuerza de ley que, por delegación extraordinaria y excepcional

del Congreso de la Unión, puede aprobar el Ejecutivo en la situación de emergencia a cuando se decreta la suspensión de garantías individuales. Lo que sí podría ser objeto de este control de constitucionalidad, son las “prevenciones generales” del decreto de suspensión de garantías a que se refiere el mismo artículo 29 constitucional, cuando éstas sean aprobadas por el Congreso de la Unión. Por último, en lo que respecta a la legitimación, tratándose de la impugnación de este tipo de normas, la Corte estableció tres reglas de suma importancia: (1) Que tienen legitimación para promoverla el 33% de los integrantes de la Legislatura correspondiente, sin tomarse en consideración a los Ayuntamientos Municipales, cuando de conformidad con la Constitución local éstos deban intervenir en el proceso de reforma constitucional; (2) Que los Diputados locales que conformen dicho 33% tienen legitimación para promover esta acción, aun cuando no hubieren votado en contra de la adición o reforma a la Constitución local, y (3) Que igualmente tienen legitimación para promoverla, dentro del plazo legal, los Diputados integrantes de una nueva Legislatura local, cuando la que expidió la norma general impugnada ya concluyó su encargo.

(b) Tratados Internacionales: las acciones de inconstitucionalidad también proceden en contra de tratados internacionales que atenten o vayan en contra del texto constitucional. Dado que el artículo 105 constitucional sólo hace referencia a los tratados internacionales, cabe reflexionar si a través de esta vía también se pueden impugnar las actas, acuerdos ejecutivos, arreglos, convenciones, convenios, declaraciones, estatutos, pactos, protocolos, reglamentos y demás instrumentos de carácter internacional que suscriba nuestro país. Aún cuando la Suprema Corte de Justicia no se ha pronunciado todavía sobre el particular, estimamos que si dichos instrumentos han sido incorporados al ordenamiento nacional, es decir, que hayan sido celebrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, sí podrán ser objeto de una acción de inconstitucionalidad, independientemente de la denominación que se les dé.

No está por demás señalar que si bien el control a posteriori de estos instrumentos internacionales a través de la acción de inconstitucionalidad puede resultar útil en el ámbito interno, lo cierto es que la correspondiente declaración de inconstitucionalidad llevada a cabo por la Suprema Corte en esta vía, no le resta valor jurídico al tratado internacional frente a la comunidad internacional, pues una vez ratificado el tratado internacional, no hay forma de destruir ni la vinculación internacional del propio Estado, ni tampoco la consiguiente responsabilidad por su incumplimiento, pese a que atente flagrantemente en contra de nuestro texto constitucional. Por ello, pensamos que debería incluirse en nuestro derecho, como ya se hace en muchos otros países (España, Alemania, Francia, Portugal, Colombia, Costa Rica, Bolivia, Eslovenia y Andorra), un sistema o procedimiento de **control previo** de la constitucionalidad de los tratados internacionales mediante el cual, la máxima autoridad judicial de nuestro país, juzgue sobre la adecuación del instrumento internacional a las normas internas antes de que éste sea suscrito y ratificado, determinando así de antemano si contraviene o no alguna norma constitucional.

(c) Leyes Electorales: mención especial merece la impugnación de leyes electorales a través de la acción de inconstitucionalidad. Como dejamos asentado desde un inicio, la reforma constitucional de 1994 que introdujo a nuestro derecho las acciones de inconstitucionalidad, excluyó de este medio de control constitucional a las leyes de carácter electoral; sin embargo, como también dijimos, la reforma de 1996 vino a abrir la vía de las acciones de inconstitucionalidad en contra de estas normas, estableciéndose expresamente que éste es el único medio para impugnar su constitucionalidad.

A este respecto, lo primero que hay que preguntarse es qué debe entenderse por “ley electoral”. sin embargo, finalmente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia llegó a la conclusión de que por “leyes electorales”, debían entenderse aquellas normas de carácter general que establecen el régimen conforme al cual se logra la elección o nombramiento, a través del voto de

los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.

Lo importante es que, al resolver esta acción, se dijo que para efectos de las acciones de inconstitucionalidad las normas generales electorales no serían sólo las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales y que el legislador ha denominado así, sino que, además, debían considerarse como tales aquellas otras que, aunque no estuviesen directamente relacionadas con el proceso electoral, se encontraran insertas en este tipo de ordenamientos y, asimismo, las que encontrándose en ordenamientos no electorales, tuviesen relación con el proceso electoral. Bajo esta premisa, la ejecutoria concluyó diciendo que: *“cualquier disposición de carácter electoral, con independencia de la materia específica que regule, será considerada como electoral para los efectos de la acción de inconstitucionalidad”*.

Es evidente la forma en que se amplió aquí el concepto de “ley electoral” pero, al mismo tiempo, circunscribiéndolo sólo a las acciones de inconstitucionalidad, pues de otro modo, es decir, de utilizarse este nuevo concepto para efectos del juicio de amparo, se restringiría enormemente la procedencia del mismo, con el consiguiente perjuicio para los particulares, habida cuenta que el amparo no procede en contra de las leyes electorales.

Por último, dada la existencia de ciertas disposiciones que, aun cuando son de naturaleza netamente electoral, pueden incidir en la esfera jurídica de los gobernados y afectar sus derechos políticos o, incluso, sus garantías individuales, no está por demás referirnos aquí a la problemática que plantea el dilucidar si en su contra es o no procedente el juicio de amparo, porque, como lo dice la propia Constitución, a la acción de inconstitucionalidad sólo pueden acceder los sujetos y órganos públicos específicamente determinados en el precepto constitucional y, en cambio, al juicio de garantías puede ocurrir cualquier individuo que, en el territorio mexicano, vea afectados sus derechos fundamentales.

(d) Omisiones Legislativas: si como hasta aquí se ha señalado, la acción de inconstitucionalidad procede, además de los tratados internacionales, en contra de actos legislativos, cabe preguntarse si también puede proceder en contra de la omisión de un órgano legislativo, federal o local, para emitir una determinada norma o concluir con el proceso legislativo respectivo. A este respecto lo único que ha dicho la Suprema Corte es que a través de este medio de control no pueden impugnarse actos de carácter negativo de los Congresos de los Estados, como lo puede ser la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a la Constitución local, ya que ello no constituye una “norma general” que se haya promulgado ni publicado.

Reformas a la Constitución Federal. Problema de singular envergadura lo constituye el determinar si es posible impugnar a través de esta vía o de algún otro medio de control constitucional, una reforma a la propia Constitución. En principio, es claro que no procede ni la acción de inconstitucionalidad, ni ningún otro medio de control constitucional, en contra del texto mismo de una reforma a la Constitución, puesto que se trata, de igual manera, de una norma constitucional. Sin embargo, la Suprema Corte ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional, no es la Carta Magna, *sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio*. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional reformado resulta inimpugnable, Sí es atacable el proceso de reforma correspondiente.

Por principio podemos decir que están facultados para promover este medio de control constitucional, básicamente: (a) Las minorías parlamentarias; (b) Los partidos políticos con registro federal o estatal, y (c) El Procurador General de la República.

Sin embargo, no todos los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad pueden plantearla en contra de cualquier ley, sino que su legitimación varía en función de la naturaleza de la norma que se pretende impugnar.

Como bien se puede advertir, la acción de inconstitucionalidad está diseñada para proteger so-

bre todo a las minorías parlamentarias y, en segundo término, a los partidos políticos por lo que hace a la impugnación de leyes de naturaleza electoral, sin perjuicio de la importantísima intervención que le corresponde al Procurador General de la República, quien es el único facultado para impugnar cualquier norma general a través de esta vía.

No ha faltado quien estime que políticamente el Procurador General de la República está imposibilitado para impugnar leyes federales cuya iniciativa haya sido presentada por el Ejecutivo Federal, o tratados internacionales suscritos por este último, pues como bien es sabido, el Presidente puede *remover* libremente al Procurador, es decir, la legitimación igual que todo el Instituto es perfectible. Sin embargo, al margen de ello resulta claro que dentro de la acción de inconstitucionalidad, el Procurador General de la República encarna al órgano que representa el interés general de preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, equiparándose a un vigilante de lo constitucionalmente reglamentado, fiscal del pacto federal y crítico social del ordenamiento jurídico nacional. Cabe Señalar, que por regla general las minorías parlamentarias legitimadas para iniciar este medio de control constitucional están constituidas por el grupo parlamentario que votó en contra de la norma y que precisamente por ser una minoría, no pudieron evitar su nacimiento; pero, también pueden integrar ese 33% los legisladores que votaron a favor de la norma o, incluso, aquellos que no estuvieron en posibilidad de votar por haberse renovado el órgano legislativo correspondiente y haber tomado posesión de su cargo de manera posterior a la aprobación de la norma; y esto por dos razones: porque, por un lado, la disposición constitucional no hace ninguna distinción al respecto, y en segundo término, porque la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional de carácter abstracto que se instaura con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional.

La Suplencia de la queja deficiente. Sobre el particular, por disposición legal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá corregir de oficio los errores que advierta en la cita de los preceptos invo-

cados y, además, suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez planteados en el escrito inicial, por lo que la sentencia de inconstitucionalidad se podrá fundar en la violación de cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocado en el escrito inicial. Lo anterior permite advertir la amplitud que tiene aquí la suplencia de la queja, lo cual se explica por el interés público que conlleva la incoación de este tipo de procedimientos de control constitucional. Incongruentemente, no sucede lo mismo por lo que hace a la impugnación de leyes electorales.

En esta materia, existe una disposición restrictiva que obliga a la SCJN a referirse única y exclusivamente a la violación de los preceptos constitucionales expresamente señalados en el escrito inicial. Ello se pretende justificar, en razón de que, si se admitiese la suplencia en materia electoral, podría pensarse que la Corte asume una posición parcial en favor de algún partido político, pues no hay duda de que son estos los más interesados en el control constitucional de dichas normas; y entre los dos valores en juego, esto es, el de preservar la vigencia de las normas constitucionales aun en el caso de que no se hubiere reclamado específicamente una inconstitucionalidad que pueda ser percibida por la Corte, y el valor de no hacer aparecer a ese Alto Tribunal como un órgano que asume alguna posición partidista, el legislador escogió este último como prioritario.

IV. DIFERENCIAS ENTRE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y OTROS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

A. Entre la Acción de Inconstitucionalidad y el Amparo Contra Leyes.

- 1) El amparo puede ser promovido por cualquier particular, esto es, por cualquier persona física o moral, nacional o extranjera, que dentro del territorio nacional resienta algún agravio causado con motivo de un acto de autoridad; en tanto que la acción de inconstitucionalidad sólo puede ser promovida por los entes públicos a que se refiere la Constitución.

- 2) El amparo contra leyes requiere de un agravio personal y directo, en tanto que la acción de inconstitucionalidad no requiere de ello toda vez que, como lo señalábamos con anterioridad, se trata de un medio de control abstracto de la constitucionalidad.
- 3) Están facultados para conocer del amparo: los Jueces Federales o de Distrito, los Tribunales Colegiados (Federales), la Suprema Corte y en algunos casos muy especiales, los juzgados y tribunales del orden común, cada uno en sus respectivas competencias; en tanto que de la acción de inconstitucionalidad sólo puede conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 4) Por lo que hace a los efectos de la sentencia, en el juicio de garantías opera el principio de relatividad o la llamada “Cláusula Otero”, por lo que la sentencia concesoria del amparo sólo tendrá el efecto de proteger al promovente del juicio. Por el contrario, en las acciones de inconstitucionalidad la Suprema Corte está facultada para declarar la inconstitucionalidad de la ley impugnada con efectos erga omnes.

B. Entre la Acción de Inconstitucionalidad y las Controversias Constitucionales.

Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son medios de control constitucional que se plantean en un juicio uninstancial, directamente ante la Suprema Corte de Justicia, y que pueden ser promovidas sólo por los entes públicos que señala el precepto constitucional:

- 1) En la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y la Ley Fundamental.
- 2) La controversia constitucional puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios

y el Distrito Federal, a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el Procurador General de la República, los partidos políticos y el 33%, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma.

- 3) Tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que la Suprema Corte realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.
- 4) Respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un mero procedimiento.
- 5) En la controversia constitucional no pueden impugnarse leyes que versen sobre materia electoral, en tanto que la acción de constitucionalidad constituye la única vía para plantear la inconstitucionalidad de las leyes electorales.
- 6) Por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales.
- 7) Los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional, tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos con órganos de atribución (del mismo nivel) y siempre que la sentencia haya sido aprobada cuando menos por una mayoría de ocho Ministros; lo mismo en la acción de inconstitucionalidad, para que la sentencia tenga efectos generales, se requiere que ésta sea aprobada también por ocho Ministros.

BIBLIOGRAFÍA

- CASTRO, Juventino, *El artículo 105 Constitucional*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1997, págs. 55-152.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Coord. *Derecho Procesal Constitucional*, cuarta edición, Tomo I, Editorial Porrúa; México Artículos de Juventino Castro pág. 949, Joaquín Brage Camazano, pág. 919, y de Elisur Arteaga Nava, pág. 851.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, págs. 209-220 y 231-238.
- GÓNGORA PIMENTEL, GenaroDavid y SAUCEDO, María Guadalupe, *La Suspensión del Acto Reclamado*, séptima edición, Editorial Porrúa, México, 2004, págs. 182-185.
- NORIEGA, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, quinta edición, México, Editorial Porrúa, págs. 59-64.
- Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional. Editorial Porrúa, cuarta edición, 2006, México.