

870109

7
2

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



LA RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO
DE AMPARO CONTRA LEYES.

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ANA VICTORIA CARDENAS MUÑOZ
GUADALAJARA, JAL. 1990



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE.

INTRODUCCION	1
CAPITULO I. EL JUICIO DE AMPARO.	
1.1. La supremacia constitucional y los derechos humanos fundamentales.	6
1.2. Sistemas de control constitucional.	9
1.3. El juicio de amparo.	17
CAPITULO II. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.	
2.1. Principios fundamentales del juicio de amparo.	25
2.2. El principio de la relatividad de las sentencias de amparo.	30
2.3. Importancia del principio de relatividad en relación a las leyes declaradas inconstitucionales.	36
CAPITULO III. LA DIVISION DE PODERES.	
3.1. El origen de la teoría de la separación de poderes.	39
3.2. La división de poderes en México.	41
3.3. El Poder Legislativo.	43
3.4. El Poder Ejecutivo.	46
3.5. El Poder Judicial.	51

CAPITULO IV. LA LEY Y EL PROCESO LEGISLATIVO.

4.1. Concepto y características de la ley.	55
4.2. El proceso legislativo en el derecho mexicano.	56
4.3. Leyes autoaplicativas y leyes heteroaplicativas.	68

CAPITULO V. ANALISIS DE LAS PROPUESTAS PARA EVITAR LA APLICACION DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES EN MEXICO.

5.1. Supresión del principio de relatividad de las sentencias en el juicio de amparo contra leyes, según Juventino V. Castro y J. Ramón Palacios.	71
5.2. Atribución de la facultad de iniciativa de las leyes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según Víctor Manzanilla Schaffer.	80
5.3. Proposición de un procedimiento para que las leyes inconstitucionales sean modificadas por el Congreso federal o local, según Antonio Carrillo Flores.	81
CONCLUSIONES.	84
BIBLIOGRAFIA.	87

INTRODUCCION

La aplicación de leyes inconstitucionales en nuestro país es un problema de gran trascendencia porque al haberlo, las autoridades violan flagrantemente en perjuicio de los gobernados, las garantías individuales que nuestra Ley Suprema consagra, alterando con ello el estado de derecho -- que debe imperar.

En México, no existe un procedimiento adecuado, en el que la resolución tenga efectos generales, para lograr la protección de las personas, físicas o morales, contra la -- aplicación de ordenamientos jurídicos que contravienen disposiciones constitucionales, ya que si bien es cierto que -- mediante el juicio de amparo se pueden impugnar esas leyes, -- la individualidad de las sentencias que se dictan en este -- juicio, impide que el mismo constituya una solución general del problema.

En efecto, las sentencias de amparo están regidas, entre otros principios, por el de relatividad, también conocido como "Fórmula Otero", el cual está consignado en el -- primer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional, en el que se establece que: "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general -- respecto de la ley o acto que la motivare"; así como en el --

artículo 76 de la Ley de Amparo, que reproduce en distintos términos el precepto anterior al señalar: "Las sentencias -- que se pronuncian en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, -- privadas u oficiales, que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

Esto significa que únicamente aquéllos que cuenten con los medios y la oportunidad para solicitar la protección de la justicia federal, disfrutarán del privilegio de que, -- por excepción, no se les aplique una ley declarada inconstitucional por ser violatoria de garantías, mientras que el -- resto de los gobernados, que no fueron expresamente amparados contra dicha ley, no puedan ser beneficiados por los -- efectos de la resolución que declara su inconstitucionalidad y por tanto, seguirá siendo víctima de su aplicación ya que -- como lo hemos advertido, en la sentencia que concede el amparo al quejoso no se puede hacer una declaración general -- respecto de la ley que motivó la demanda.

En consecuencia, la ley declarada inconstitucional sigue vigente y es obligatoria para todos los individuos que no ejerciten con éxito la acción de garantías.

Esta situación favorece innumerables abusos por -- parte de las autoridades ya que no incurrir en responsabilidad alguna por aplicar el ordenamiento jurídico opuesto a la

Carta Magna a todos aquéllos que no cuentan con la protección de la justicia federal.

Actualmente, este problema es objeto de polémica entre juristas y legisladores, quienes han emitido diversas propuestas para solucionarlo. Principalmente, existen dos corrientes:

Una propone que deben ampliarse los efectos de la sentencia de amparo que declare la inconstitucionalidad de una ley, de tal manera que pueda llegarse al sistema de la declaración general, en virtud de que la llamada "Formula Otero" debe superarse para adaptar el juicio de garantías a las circunstancias de nuestra época.

La otra afirma, en contra de esta opinión, que no debe suprimirse el principio de relatividad porque el juicio de amparo se vería afectado en su propia naturaleza, dado que el alcance de las resoluciones pronunciadas en el mismo sería tal que, al posibilitar que en ellas se nulificara una ley --derogándola o abrogándola--, el Poder Judicial invadiría la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo y en especial, del Poder Legislativo y por ende, se colocaría en un plano de superioridad frente a ellos, provocando así un desequilibrio inaceptable en la división de poderes.

Además, existen posturas como la que sugiere que se otorgue la facultad de iniciativa de las leyes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de que por uso de la misma, el más Alto Tribunal del país proponga

las modificaciones que estime convenientes y necesarias para subsanar los errores de las leyes declaradas inconstitucionales en sus resoluciones; pero se trata de una atribución ajena a la función jurisdiccional que le corresponde a dicho poder y aun más, algunos consideran que esto contribuiría a la instauración de una tecnocracia judicial.

Establecido lo anterior, se advierte la necesidad de crear un procedimiento para impedir que las leyes declaradas inconstitucionales en las resoluciones del Poder Judicial de la Federación, sean aplicadas en perjuicio de las personas que no soliciten el amparo de la justicia federal.

El objeto de este trabajo, es precisamente proponer ese procedimiento, mediante el estudio de la naturaleza y los fines del juicio de amparo, de los fundamentos de la separación de poderes y de las atribuciones que le corresponden a cada uno de ellos, así como del proceso legislativo, para evitar que se altere la naturaleza jurídica del juicio constitucional y mantener el equilibrio que debe prevalecer entre los Poderes de la Unión.

Este procedimiento consiste, de manera general, en que toda vez que una ley haya sido declarada inconstitucional por los tribunales federales, éstos envíen a la Cámara de Diputados, a la Cámara de Senadores o las Legislaturas de los Estados, el estudio que hicieron para dictar la sentencia de amparo en la que detectaron la oposición de dicho ordenamiento jurídico a la Constitución Política, para que en-

uso de la facultad de iniciativa de las leyes que les confiere el artículo 71 constitucional, propongan las modificaciones necesarias para eliminar las causas de inconstitucionalidad de la ley, solicitando inclusive su abrogación en el proyecto respectivo, en caso de que así se requiera.

CAPITULO I. EL JUICIO DE AMPARO.

1.1. La supremacía constitucional y los derechos humanos fundamentales.

La estructura jurídica del Estado está integrada - por normas primarias o fundamentales que son los preceptos - constitucionales; normas secundarias o derivadas, de carácter general y abstracto, es decir, leyes; normas menos generales, reglamentarias de las anteriores y normas individualizadas establecidas para casos concretos y particulares, -- como lo son los contratos, testamentos, resoluciones administrativas y sentencias judiciales.

De acuerdo con esta jerarquía del orden jurídico, -- representada en las pirámides normativas elaboradas por Hans Kelsen y Adolph Merckl respectivamente, toda norma jurídica es válida si ha sido creada en la forma establecida por otra superior a ella, de manera que entre ambas normas exista una relación de supra y subordinación. El grado más alto de la -- escala corresponde a una norma básica que constituye la unidad del sistema porque todas las demás proceden de ella, que es la razón de su validez. Esta norma es la Constitución.

En efecto, la Constitución --que conforme a la -- doctrina puede ser estudiada y definida desde distintos puntos de vista-- es el ordenamiento jurídico fundamental y supremo que crea al Estado, consigna sus fines, establece su -

forma y régimen de gobierno, instituye los órganos del poder público determinando sus atribuciones y sus relaciones entre sí, consagra los derechos humanos fundamentales y los medios para su preservación.

A través de la Constitución el pueblo, en ejercicio del poder soberano del cual es depositario --como lo dispone el artículo 39 de nuestra Carta Magna--, se autolimita sometiendo su actividad a un orden jurídico creado por él mismo, bajo el imperativo de no transgredirlo y se autodetermina, adoptando una forma de organización política y jurídica.

La Constitución está integrada por dos partes: la dogmática, que consagra los derechos subjetivos públicos o garantías individuales y la orgánica, en la que se organiza el poder público y se establecen las atribuciones de sus órganos.

Es la Ley Fundamental porque es la base de las normas que integran el derecho positivo del Estado y la causa de su validez.

Asimismo, la Ley Suprema no sólo por ser superior a los demás actos legales, los cuales dimanar de ella y no pueden contradecirla, sino porque sobre la misma no puede existir precepto jurídico alguno.

El doctor Ignacio Burgoa explica las razones lógico-jurídicas del principio de supremacía constitucional:

"... atendiendo a que la Constitución es la expresión normativa de las decisiones fundamentales de carácter político, social, económico, cultural y religioso, así como la base misma de la estructura jurídica del Estado que sobre éstas se organiza, debe autopreservarse frente a la actuación toda de los órganos estatales que ella misma crea... Dicha autopreservación reside primordialmente en el mencionado principio... la supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento 'cúspide' de todo el derecho positivo del Estado, situación que la convierte en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto que ninguna de ellas deba oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales. Por ende, si esta oposición, violación o dicho apartamiento se registran, la ley que provoque estos fenómenos carece de 'validez formal', siendo susceptible de declararse 'nula', 'inválida', 'inoperante' o 'ineficaz' por la vía jurisdiccional o política que cada orden constitucional y específico establezca." (1)

El artículo 133 de nuestra Constitución Política consagra este principio al establecer:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Ahora bien, del principio de supremacía constitucional se deriva como consecuencia principal el control de

(1) Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, 4a. ed., México, Ed. Porrúa, 1982, p. 351.

la constitucionalidad de las leyes.

1.2. Sistemas de control constitucional.

Los procedimientos de control constitucional pueden clasificarse por la clase de órgano que lo lleve a cabo y por el tipo de efectos que produce.

Existen dos sistemas de control de constitucionalidad, según la naturaleza del órgano que lo realiza: uno es el ejercido por órgano político y el otro por órgano jurisdiccional.

En el primero, la preservación de la Ley Suprema está a cargo de un órgano político, que puede ser diferente de aquéllos tres en los que se deposita el poder público del Estado, o bien, se encomienda a uno de ellos. Este procedimiento se caracteriza porque son las propias autoridades - quienes presentan la solicitud de la declaración de inconstitucionalidad de una ley o de un acto, contra las responsables de la violación, pero no es contencioso, puesto que no se suscita una controversia entre la autoridad que contraviene la Constitución y la que pide la declaración de inconstitucionalidad, sino que el órgano de control estudia la ley o el acto reclamados y declara si son constitucionales o no. Esta declaración tiene efectos erga omnes, es decir, generales y absolutos.

A su vez, los sistemas de control verificados por-

Órgano político se clasifican en: procedimiento de la cuestión previa y control operado por un órgano diferente.

El procedimiento de la cuestión previa es propio de los países en los que el Parlamento se autolimita.

"Opera de la siguiente manera: en el momento de deliberar una propuesta de ley, el presidente de la Asamblea puede declarar que no abrirá la deliberación porque la propuesta es inconstitucional, correspondiendo a cada miembro de la Asamblea el derecho de plantear esta cuestión previa por la misma razón, decidiendo finalmente la misma Asamblea si la cuestión es o no constitucional." (2)

Como ejemplo de un órgano político de control perteneciente a uno de los tres poderes cabe mencionar al que establece la Constitución de Weimar, que considera como protector de la misma al Presidente del Reich, "quien por estar colocado por encima del juego de los partidos, representaba el poder neutral e independiente, capaz de mantener la integridad de la Constitución". (3)

En el control operado por un órgano diferente, éste es creado específicamente para controlar la constitucionalidad de las leyes y de los actos de las autoridades y es-

(2) Horacio Aguilar Alvarez, "El control de las leyes - en el nuevo marco constitucional", en Las Nuevas Bases Legales y Constitucionales del Sistema Judicial Mexicano. La Reforma Judicial 1986-1987., México, Ed. Porrúa, 1987, p. 433.

(3) Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, 7a. ed., México, Ed. Porrúa, p. 452.

independiente de los órganos que integran los tres poderes.

Ejemplo de un órgano político de control constitucional establecido sólo con ese propósito es el Jurado Constitucional creado por el jurista francés Sieyès, que en 1779 se transformó en el Senado Conservador. "Dicho cuerpo tenía como función primordial, a semejanza del Jurado Constitucional, estudiar y decidir todas las cuestiones que sobre inconstitucionalidad de leyes se sometiesen a su consideración." (4)

En México, las Siete Leyes Constitucionales de 1836 adoptaron este sistema instituyendo un órgano político de control denominado Supremo Poder Conservador. Sus facultades eran tan amplias, que podía declarar la nulidad de cualquier acto de los Poderes de la Unión, a petición de alguno de ellos.

Actualmente, países como Alemania Occidental, Costa Rica, Guatemala, Italia y Turquía cuentan con medios de control constitucional ejercido por un órgano político.

Sin embargo, en la práctica puede suceder que se susciten conflictos políticos entre las autoridades que piden la declaración de inconstitucionalidad de una ley o de un acto y aquéllas de las que éstos emanan, porque por lo general las primeras no se ven afectadas por las violaciones

 (4) Ignacio Burgoa, op. cit., p. 75.

constitucionales que cometen las responsables y entonces - - éstas se sienten injustamente atacadas. En un momento dado, estas fricciones pueden ocasionar un desquiciamiento jurídico, político y social y el desequilibrio de los poderes.

Las desventajas que presenta este medio de control constitucional pueden evitarse cuando dicho control se realiza por un órgano jurisdiccional.

El ejercicio de este sistema puede llevarse a cabo por vía de acción o por vía de excepción.

En el primer caso, la protección de la Ley Fundamental está encomendada expresamente por la ley a un órgano judicial, ante el que se tramita un procedimiento contencioso en el que son partes la autoridad que emite una ley o un acto violatorio de la Constitución y la persona, física o moral, afectada por ellos, a la que corresponde demandar la declaración de la inconstitucionalidad de los mismos. La - - sentencia que resuelve esta cuestión sólo tiene efectos en - relación con el caso concreto de que se trate y no pueden -- extenderse a algún otro, de manera que sean generales y absolutos.

El juicio de amparo es un modelo del régimen de -- control de constitucionalidad ejercido por un órgano jurisdiccional por vía de acción.

El control de la constitucionalidad realizado por un órgano jurisdiccional en vía de excepción, también denominado por Burgoa de control difuso, es el que deben efec-

tua. todas las autoridades judiciales en observancia del -- principio de supremacía constitucional, que las obliga a someter sus resoluciones a los preceptos de la Carta Magna, a pesar de las disposiciones en contrario que contenga la legislación ordinaria. Este sistema no es un juicio sino un -- medio de defensa, por virtud del cual los litigantes en -- cualquier procedimiento administrativo o judicial pueden pedir a la autoridad ante la que éste se ventila que prescindan de la aplicación de una ley o de la ejecución de un acto, -- alegando su inconstitucionalidad.

"El país típico donde existe un régimen de -- control constitucional por órgano jurisdiccional en vía de excepción, son los Estados Unidos de Norteamérica... en el que el llamado "juicio constitucional" se revela, o bien en meros recursos --writs-- que no configuran un juicio autónomo sino la prolongación de aquél en que se hayan entablado, o bien en defensas alegadas por alguna de las partes, pudiendo ser la autoridad judicial controladora tanto del orden común como del orden federal, según el procedimiento judicial que ante una u otra se haya instaurado." (5)

En México, el artículo 33 de la Constitución Política, transcrita con anterioridad, establece la obligación -- que tienen los jueces de cada Estado de ajustar a ella sus -- resoluciones, aunque las Constituciones o leyes de las entidades federativas contengan disposiciones en contrario.

(5) Ibid., p. 161.

Se trata de un verdadero auto-control de la constitucionalidad, dado que los propios jueces deben tutelar la Primera Ley de la República adecuando a la misma sus resoluciones, aun cuando para ello sea preciso que se abstengan de aplicar una ley secundaria.

Sin embargo, para cumplir con dicho precepto, han de examinar primero los ordenamientos locales, comparando su texto con el de la Constitución y al decidir cuál normará su sentencia, necesariamente concluirán si aquéllos la contravienen o no. Esta conclusión implica una declaración tácita sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes o constituciones estatales de que se trate.

Además, todos los funcionarios públicos, al rendir su protesta contraen la obligación de guardar la Constitución, como lo previene su artículo 128.

Por su parte, el artículo 103 de la Ley Fundamental faculta a los Tribunales de la Federación para resolver las controversias que se susciten por leyes o actos que violen las garantías individuales, vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o invadan la esfera federal. Con este objeto, deben examinar las leyes a la luz de los preceptos constitucionales y determinar si los contravienen o no.

Así, según el artículo 133 de la Ley Suprema, los jueces locales pueden estimar que una ley es inconstitucional en cualquier procedimiento judicial, pero la facultad de declararla inconstitucional jurisdiccionalmente corresponde

a los Tribunales Federales a través del conocimiento del - - juicio de amparo, en términos de lo establecido por el artículo 103 de la propia Constitución; por lo que en la práctica el ejercicio del auto-control constitucional es incompatible con el hetero-control que realiza el Poder Judicial de la Federación.

En efecto, con el pretexto de acatar la Carta Magna, cualquier autoridad legislativa, ejecutiva o judicial, - podría negarse a cumplir la orden de un superior jerárquico o abstenerse de aplicar una ley, argumentando que transgreden mandatos constitucionales; inclusive podría concluir que las decisiones de la Suprema Corte de Justicia, como intérprete de la Constitución, no se apegan a ella. Esto conduciría a la anarquía en el ámbito jurídico y en la organización gubernamental del país.

El jurista Ignacio Burgoa considera que el deber impuesto a los jueces por el artículo 133 es extraño a nuestro sistema de control constitucional.

"El artículo 133 constitucional, correspondiente al 126 de la Constitución de 57, emana directamente del artículo 50 de la Constitución Norteamericana que dispone: "Esta Constitución, las leyes de la Federación que en virtud de ella se sancionaren y todos los tratados celebrados o que se celebraren por la autoridad de los Estados Unidos, según la ley suprema de la tierra. Los jueces de cada Estado estarán sujetos a ella, sin que obsten las constituciones o leyes de los Estados."...Es lógico suponer, por ende, que tanto los Constituyentes de 57 como los de 17 hayan trasladado a nuestro régimen constitucional el precepto transcrito de la Constitución americana, sin haberse dado cuenta de que-

la obligación judicial en él consignada significa la base misma del sistema de preservación constitucional que opera en los Estados Unidos y que no tenía razón de ser, por otra parte, en el régimen jurídico de México, en el que se encomendó la tutela de la Constitución a los Tribunales Federales y al través de un proceso autónomo y propio, como es el juicio de amparo, en esencia diferente de los juicios del orden común." (6)

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que el juicio de amparo es la única vía adecuada para estudiar y decidir sobre la constitucionalidad de una ley secundaria, pero no desconoce el deber de las autoridades de sujetar su actuación a la Ley Fundamental, bajo su responsabilidad personal y no dirimiendo jurisdiccionalmente controversias constitucionales, facultad ésta que es privativa del Poder Judicial de la Federación.

"Debe darse oportunidad a las autoridades administrativas para que cumplan sus obligaciones, especialmente la que tiene cualquier autoridad de colocar por encima de todos sus actos, la Carta Magna. Esta obligación, consignada concretamente en el artículo 133 respecto a los jueces de los Estados, exige la necesidad de texto expreso, tocante a todas las autoridades del país, por lo que, cuando alguna autoridad administrativa aplica una ley inconstitucional, lo que hace es desconocer la Constitución de la República y la querrela constitucional que surge, no debe ser llevada sin más trámite, ante la autoridad judicial por medio del juicio de amparo, sino previamente debe darse oportunidad a la propia autoridad que se supone violadora, para que corrija la violación, oportunidad que se tiene con

(6) ibid., p. 165.

el empleo del recurso ordinario, y solamente cuando la ley ordinaria no consagra el recurso o cuando agotado el mismo no se obtiene la reparación, el perjudicado puede acudir al remedio excepcional del amparo." (7)

Por otra parte, el más Alto Tribunal del país ha establecido que los jueces locales tienen el deber de no aplicar una ley o constitución estatal cuando sus disposiciones sean manifiesta y notoriamente opuestas a la Ley Suprema.

"Si bien es verdad que las autoridades judiciales del fuero común no pueden hacer una declaración de inconstitucionalidad de la ley, sí están obligadas a aplicar en primer término la Constitución Federal, en acatamiento del principio de supremacía que estatuye el artículo 133 de la propia Carta Magna, cuando el precepto de la ley ordinaria contraviene directamente y de modo manifiesto una disposición expresa del Pacto Federal." (8)

1.3. El juicio de amparo.

El medio de control instituido por nuestra Constitución Política con sus artículos 103 y 107 para su propia preservación es el juicio de amparo, también denominado juicio constitucional o de garantías, debido a que tiene una

(7) Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXIII, - p. 74.

(8) Semanario Judicial de la Federación. Sexta Epoca. - Tercera Sala. Vol. LX, p. 177.

doble finalidad: la tutela de la Ley Suprema del país, haciendo prevalecer los mandatos constitucionales y la protección de los gobernados contra todo acto de autoridad (en sentido amplio), que afecte sus garantías individuales.

El doctor Ignacio Burgoa describe el juicio constitucional de la siguiente manera:

"El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine." (9)

De acuerdo con esta descripción y atendiendo a las clasificaciones de los diferentes sistemas de control constitucional a que hemos hecho referencia, el juicio de amparo es un medio de control ejercitado ante un órgano jurisdiccional por vía de acción.

En efecto, del juicio de amparo conocen los órganos judiciales federales del Estado que integran el Poder Judicial de la Federación: Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo establecido por el artículo 103 constitucional.

(9) Ignacio Burgoa, op. cit., p. 177.

Este mismo artículo indica la procedencia general del juicio de garantías:

"Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II. -- Por leyes o actos de la autoridad federal que violen o restrinjan la soberanía de los Estados; III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

Asimismo, el juicio de amparo es un verdadero proceso judicial en el que el órgano de control debe resolver la controversia que se suscita entre el gobernado que impugna un acto de autoridad (en sentido amplio), por estimarlo violatorio de garantías en su perjuicio y la autoridad de la que proviene dicho acto, decidiendo si éste es inconstitucional o no.

El artículo 5o. de la Ley de Amparo precisa que -- las partes en el juicio constitucional son: el agraviado o agraviados, la autoridad o autoridades responsables, el tercero o terceros perjudicados y el Ministerio Público Federal.

El agraviado, también llamado quejoso, es el titular de la acción de amparo, el actor en el juicio. Puede ser una persona física, o moral --de derecho privado, de derecho social o de derecho público-- de cualquier nacionalidad y en el primer caso, de cualquier sexo, edad y estado civil. Siguiendo los conceptos expresados por Burgoa, podemos decir -- que es el gobernado a quien cualquier autoridad estatal, fe-

deral o local, ocasiona un agravio personal y directo, violando las garantías individuales o contraviniendo la esfera constitucional o legal de su competencia, respecto de las -- autoridades locales o federales --según el caso--, por medio de un acto en sentido estricto o de una ley.

Es pertinente precisar que la intervención del Estado como quejoso en el juicio de garantías, está restringida a su actuación como sujeto de derecho privado y sólo -- cuando se afecten sus intereses patrimoniales. Así lo dispone el artículo 9o. de la Ley de Amparo:

"Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquéllas."

La autoridad responsable es el órgano del Estado - del que proviene el acto que reclama el quejoso por estimarlo violatorio de sus garantías individuales o que rebasa el ámbito de competencia que la Constitución otorga a la Federación o a los Estados; es la parte contra la que se demanda la protección de la Justicia Federal. El artículo 11 de la Ley de Amparo, señala que "Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.", de donde se desprende que hay dos tipos de autoridades, las ordenadoras y las ejecutoras. Respecto a las características que deben reunir los ór-

ganos de gobierno estatales para tener este carácter, el licenciado Arturo Serrano Robles manifiesta:

"Congruentemente con la doble personalidad del Estado... sólo podrá ser legalmente considerada autoridad para los efectos del amparo la que actúe con imperio, -- como persona de derecho público, cuyo acto, el reclamado, satisfaga las características de unilateralidad, -- imperatividad y coercitividad." (10)

El acto de autoridad, realizado por los órganos -- del Estado en ejercicio de sus funciones de imperio, es unilateral porque no requiere para su existencia y eficacia jurídicas el concurso de la voluntad de los particulares; es imperativo porque éstos tienen la inexorable obligación de acatarlo y es coercitivo porque puede hacerse respetar y -- ejecutar coactivamente, aun en contra de la voluntad de los gobernados.

El tercero perjudicado es la persona que tiene un interés jurídico opuesto al del quejoso, ya que le beneficia el acto que éste impugna y por ello pretende que subsista y no sea anulado por la sentencia que se pronuncie en el juicio. En su calidad de parte, tiene los mismos derechos y -- obligaciones procesales que el agraviado y la autoridad res-

(10) Arturo Serrano Robles, Título I. El juicio de amparo en general y las particularidades del amparo administrativo, en Manual del juicio de amparo, Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Ed. Themis, 1989, p. 22.

ponsable. El doctor Arturo González Cosío explica así la --
relación que guarda con esta última:

"Desde el punto de vista estrictamente procesal, -
se observa que el tercero perjudicado, tiene un doble
carácter respecto a la autoridad responsable: de litis-
consorte, toda vez que puede actuar en forma indepen- -
diente y paralela a la propia autoridad; y de coadyu- -
vante, por su interés en sostener la legalidad y cons-
titucionalidad del acto reclamado." (11)

La fracción III del artículo 5o. de la Ley de Am- -
paro indica que tienen el carácter de terceros perjudicados:

"III... a) La contraparte del agraviado cuando el
acto reclamado emana de un juicio o controversia que no
sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el -
mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona
extraña al procedimiento; b) El ofendido o las personas
que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación
del daño o a exigir la responsabilidad civil provinien-
te de la comisión de un delito, en su caso, en los ju-
icios de amparo promovidos contra actos judiciales del -
orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación
o responsabilidad; c) La persona o personas que hayan -
gestionado en su favor el acto contra el que se pide --
amparo, cuando se trate de providencias dictadas por -
autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o -
que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en
la subsistencia del acto reclamado."

El Ministerio Público Federal como parte en el - -
juicio de amparo debe vigilar que se observe el orden cons--

(11) Arturo González Cosío, El juicio de amparo, 2a. --
ed., México, Ed. Porrúa, 1985, p. 77.

titucional y legal, además de procurar la pronta y expedita administración de justicia. Lo mismo que el agraviado, la autoridad responsable y el tercero perjudicado, tiene todos los derechos procesales inherentes a la actividad de las partes.

Las sentencias pronunciadas en el juicio de amparo de acuerdo a su contenido son de tres tipos: las que sobreseen, las que niegan al quejoso la protección constitucional que solicitó y las que se la conceden.

La sentencia de sobreseimiento pone fin al juicio sin decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, pues no se estudian las cuestiones de fondo en virtud de que opera una causa de improcedencia --previstas en el artículo 73 de la Ley de Amparo-- o de sobreseimiento --artículo 74 de la propia ley--. Es una resolución declarativa. Serrano Robles explica que:

"Son resoluciones que se deben a la circunstancia de que el juicio no tiene razón de ser, bien porque no hay interesado en la valoración de dicho acto, como ocurre cuando el quejoso desiste de la acción intentada o fallece (en esta última hipótesis siempre y cuando el mencionado acto no tenga repercusión en su patrimonio); bien porque dicha acción es legalmente inejercitable, o bien porque, aun siendo ejercitable, haya caducado." -- (12)

 (12) Arturo Serrano Robles, op. cit., p. 136.

La sentencia que concede el amparo determina la -- violación de garantías individuales en perjuicio del quejoso y conforme a lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de -- Amparo, tiene efectos restitutorios, esto es, si el acto re clamado es positivo su objeto consiste en "restituir al agra viado en el pleno goce de la garantía individual violada, -- restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación..."; si por el contrario, el acto es negativo, la -- sentencia obligará a la autoridad responsable "a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cum-- plir, por su parte, lo que la misma garantía exija."

La sentencia que niega el amparo al quejoso es de-- clarativa, puesto que tiene por efecto constatar la consti-- tucionalidad del acto reclamado y determinar su validez y -- eficacia jurídicas, permitiendo que la autoridad responsable lo ejecute o no, según lo estime pertinente, de acuerdo con sus atribuciones.

Los efectos de las sentencias de amparo son rela-- tivos, es decir, sólo se refieren a los individuos que lo -- solicitan y sin hacer ninguna declaración general sobre la -- ley o el acto que motivó la demanda, se limitan a ampararlos y protegerlos sobre el caso concreto en relación con el cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad. Esto -- en atención al principio de relatividad, al que dedicaremos -- el siguiente capítulo por su trascendencia en la comprensión y solución del problema que nos ocupa.

CAPITULO II. EL PRINCIPIO DE LA RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.

2.1. Principios fundamentales del juicio de amparo.

El artículo 107 constitucional establece las bases a que debe sujetarse el procedimiento en el juicio de amparo, contenido en la ley de la materia. Estos postulados básicos o principios fundamentales, que han hecho posible que nuestro medio de control funcione eficazmente, son:

a) Principio de la iniciativa o instancia de parte agraviada, consagrado en la fracción I del precepto constitucional mencionado, que señala: "El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de la parte agraviada.". En virtud de este principio, la acción constitucional se otorga al gobernado cuyas garantías han sido violadas por un acto de autoridad o por una ley, de manera que el juicio no puede iniciarse oficiosamente, dado que para ello se requiere la demanda del agraviado. Cabe hacer notar que esto contribuye a mantener el equilibrio entre los tres poderes del Estado, porque no les corresponde impugnar la actuación de los demás, como sucede en los sistemas de control ejercido por el órgano político.

b) Principio de la existencia de agravio personal y directo. También está contenido en la fracción I del artículo 107 constitucional y en el artículo 40. de la Ley de Amparo, que respectivamente establecen que el juicio de ga-

rantías se seguirá siempre a instancia de "parte agraviada" y que únicamente puede promoverse por la parte "a quien perjudique el acto o la ley que se reclama." El licenciado Serano Robles explica así el concepto de agravio:

"... por 'agravio' debe entenderse todo menoscabo, toda ofensa a la persona, física o moral, menoscabo que puede o no ser patrimonial, siempre que sea material, apreciable objetivamente. En otras palabras: la afectación que en su detrimento aduzca el quejoso -- debe ser real y no de carácter simplemente subjetivo."-
(13)

El agravio debe ser personal, esto es, recaer en una persona determinada, concretamente especificada y no ser abstracto. Además, debe ser directo porque es preciso que se haya producido, se esté produciendo o que sea inminente que se produzca, es decir, su realización debe ser pasada, presente o inminentemente futura.

Este principio no tiene excepciones.

c) Principio de la prosecución judicial del amparo

Plasmado en el primer párrafo del artículo 107 constitucional, que estatuye que: "Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley...", implica que el juicio de amparo es un proceso judicial cuya substanciación-

(13) Ibid., p. 29.

se ajusta a las formas del derecho procesal, según lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

d) Principio de relatividad de las sentencias de amparo, que analizaremos a lo largo del presente capítulo.

e) Principio de definitividad del acto reclamado, instituido en el inciso a) de la fracción III del artículo 107 constitucional que previene que cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá "Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados..." y por la fracción IV del mismo precepto, que dispone que "En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal...".

Este principio, que impone al agraviado la obligación de agotar los recursos ordinarios y medios de defensa previstos por la ley para impugnar el acto de autoridad (en sentido amplio) violatorio de sus garantías, antes de ejercitar la acción constitucional para combatirlo, tiene varias excepciones que permiten que un acto que carezca de definitividad sea materia del juicio de amparo. Así, no es necesario agotar recurso alguno: en materia penal, cuando el acto reclamado "importe peligro de privación de la vida, deporta-

ción o destierro o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución" (fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo); cuando se reclama un auto de formal prisión (tesis jurisprudenciales 58, 60 y 64, Último Apéndice, Novena Parte); si el quejoso no es emplazado al juicio - (tesis jurisprudencial 139, Último Apéndice, Tercera Sala); - si el quejoso es extraño al procedimiento --es el caso de -- los terceristas que intervienen en las tercerías coadyuvantes, excluyentes de dominio y excluyentes de preferencia-- (fracción XIII de la Ley de Amparo y tesis jurisprudenciales 199 y 400, Último Apéndice, Partes Común al Pleno y a las -- Salas y Segunda Sala respectivamente); si el acto reclamado carece de fundamentación (último párrafo de la fracción XV de la Ley de Amparo); en materia administrativa, si el recurso no prevé la suspensión o la prevé exigiendo más requisitos que los que señala el artículo 124 de la Ley de Amparo (fracción IV del artículo 107 constitucional y fracción XV de la Ley de Amparo); y si se reclama una ley (fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo y tesis jurisprudencial 403, Último Apéndice, Segunda Sala).

f) Principio de estricto derecho. A diferencia de los anteriores, este principio no rige la procedencia del juicio de amparo, sino que obliga al órgano de control a valorar la constitucionalidad del acto reclamado, concretándose a analizar los argumentos de los conceptos de violación expresados en la demanda y le impide hacerlo libremente, su-

pliendo la deficiencia de la misma o estimando el acto reclamado desde un punto de vista diferente; de manera que si éste es notoriamente inconstitucional, pero no se hizo valer el razonamiento idóneo para llegar a esta conclusión, se debe negar al quejoso la protección constitucional que solicita. Asimismo, si se trata de un recurso, el órgano revisor debe limitarse a examinar la resolución impugnada en base a los agravios formulados por el recurrente.

Este principio no está consignado expresamente en la Constitución, se infiere interpretando a contrario sensu los párrafos segundo y tercero de la fracción II de su artículo 107, que contemplan la facultad de suplir la deficiencia de la queja, atenuando con las excepciones que en ellos establecen, lo que don Felipe Tena Ramírez ha calificado como "un formulismo inhumano y anacrónico, victimario de la justicia." (14)

En términos generales, las excepciones a este principio, es decir, los casos en que opera la suplencia de la queja deficiente, son: si el quejoso se equivocó al citar el número del precepto constitucional o legal que estima violado, amparándose por los que realmente fueron violados (artículo 79 de la Ley de Amparo); en materia penal, aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del -

 (14) Citado por Serrano Robles, op. cit., p. 37.

reo (fracción II del artículo 76 bis de la Ley de Amparo); -- en materia laboral, si el quejoso es el trabajador (idem. -- fracción II); en materia agraria, si el promovente es un núcleo de población ejidal o comunal, o ejidatarios o comuneros en particular (idem. fracción III); si se promueve en favor de menores e incapaces (idem. fracción V); si el acto reclamado se funda en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte (idem. fracción I); y -- en materia civil y administrativa, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente, -- una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin -- defensa (idem. fracción VI).

2.2 El principio de la relatividad de las sentencias de amparo.

Sin duda alguna, éste es uno de los principios más importantes en el juicio de amparo, pues debido a él nuestra institución de control constitucional se ha mantenido incólume ante los cambios políticos, sociales y económicos que -- ha experimentado México, desde que el mismo fue establecido -- en la Ley Fundamental como medio para su preservación.

La relatividad de las sentencias, como postulado -- rector del juicio constitucional aparece desde sus orígenes.

En el proyecto de la Constitución Yucateca de 1840, antecedente directo del juicio de amparo cuyo autor princi--

pal fue don Manuel Crescencio Rejón, se esboza esta idea en el artículo 53:

"Corresponda a este tribunal reunido (Corte - Suprema de Justicia del Estado): lo. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del gobierno o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiesen infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas".

Al respecto, la exposición de motivos de dicho - - proyecto explica:

"... dotado así el Poder Judicial de las facultades indicadas, con más las de proteger en el goce de las garantías individuales al oprimido por los empujados del orden político, que abusan casi siempre de la fuerza, por el apoyo que les presta el gobierno de que inmediatamente dependen, no queda desnaturalizado sacándosele de su esfera. Tampoco se hace de él un poder temible, cual lo sería si se le encargase de impugnar las leyes de un modo teórico y general; pues que entonces al erigirse en censor del legislativo, entraría abiertamente en la escena política, dando apoyo al partido que le contrariase, y llamando todas las pasiones que pudiesen interesarse en la contienda, con peligro de la tranquilidad del Estado.

"Así es, que aunque según el proyecto, se da al Poder Judicial el derecho de censurar la legislación, también se le obliga a ejercerlo de una manera oscura y en casos particulares, ocultando la importancia del ataque a las miras apasionadas de las facciones. Sus sentencias, pues, como dice muy bien Tocqueville, no tendrán por objeto más que el descargar el golpe sobre un interés personal, y la ley se encontrará ofendida por casualidad. De todos modos la ley así censurada no quedará destruida; se disminuirá si su fuerza moral, pero no se suspenderá su efecto material. Sólo parecerá por fin, poco a poco y con los golpes redobladados de la -

jurisprudencia... ". (15)

Posteriormente, en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847, se consagró el principio de relatividad de la cosa juzgada en el juicio de garantías, en los términos en que fue expresado con toda precisión por don Mariano Otero:

"Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que les conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya sea de la Federación, ya del Estado, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que versa el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivase."

A partir de entonces, este principio también es conocido como la "Fórmula Otero" y continúa vigente, en la fracción II del artículo 107 Constitucional, que al referirse a los efectos de las resoluciones dictadas en el juicio de amparo, establece:

"La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

 (5) Citado por Ignacio Burgoa, op. cit., p. 117.

Por su parte, el artículo 76 de la Ley de Amparo -
lo reitera en otras palabras al disponer:

"Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que versa la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

El principio de relatividad tiene por objeto circunscribir los efectos de las sentencias en las que se conceda el amparo y protección de la justicia federal al quejoso que lo solicitó, de tal manera que quien no haya promovido el juicio de garantías, ni haya sido amparado en forma expresa contra determinado acto o ley, no puede beneficiarse con la resolución en la que se haya declarado su inconstitucionalidad y por ende, está obligado a acatarlos aun cuando sean contrarios a los preceptos contenidos en la Carta Magna.

Esto significa que al acto de autoridad o la ley que han sido estimados inconstitucionales por el Órgano de control, no se anulan por medio de una declaración general, sino que se invalidan en cada caso particular. El maestro - Luis Bazdresch explica claramente:

"... en principio la decisión del juez de amparo no revoca ni nulifica la ley o el acto de autoridad sometido a su conocimiento, sino que la estimación de inconstitucionalidad y la consiguiente protección -- concedida al agraviado, tienen solamente el efecto de -

poner a la persona, a los bienes o a los derechos del - quejoso, a salvo de la aplicación de la ley o de la - - ejecución del acto reclamado, sin perjuicio ninguno de - que dicha ley y dicho acto subsistan íntegramente en - - sus términos, en cuanto respecta a las terceras perso- - nas que no acudieron al amparo; de esa manera la actua- - ción del juez constitucional no redanda en un conflicto - de poderes, pues la concesión del amparo deja a la au- - toridad responsable en el plene ejercicio de sus atri- - buciones...". (16)

Puede hablarse de una ampliación de este principio en relación a las autoridades, pues los efectos de la sen- - tencia de amparo sólo se refieren a las que hayan interveni- do en el juicio como responsables del acto reclamado, por lo que únicamente ellas están obligadas a cumplir con dicha re- solución y las demás, que no hayan participado en forma al- - guna en el juicio respectivo, pueden ejecutar los actos que- en el mismo se estimaron inconstitucionales. Este criterio - ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Na- ción:

"Las sentencias dictadas en los juicios de - - amparo, no obligan a las autoridades que no hayan sido - parte en ellos, porque no se les ha oído ni han rendido - sus informes, ni interpuسته recurso alguno." (17)

Sin embargo, las autoridades ejecutoras sí deben -

 (16) Luis Bazdresch, El juicio de amparo. Curso gene- - ral., 4a. ed., México, Ed. Trillas, 1983, p. 19.
 (17) Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XXVII, p. 2184.

acatar una sentencia, aun sin haber sido demandadas como - - responsables, si con motivo de sus funciones tienen que intervenir en la ejecución del acto contra el cual se haya - - concedido el amparo, ya que sería ineficaz la protección de la justicia federal si no se pudiera impedir que éstas se verificara. En este sentido también ha sustentado una tesis -- jurisprudencial, el más Alto Tribunal del país:

"Las ejecutorias de amparo deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que por razón de sus funciones deba intervenir en su ejecución, puesto que atenta la parte final del primer párrafo del artículo 107 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 constitucionales, no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el juicio de garantías está obligada a cumplir la sentencia de amparo, sino cualquiera otra autoridad que por sus funciones tenga que intervenir en la ejecución de ese fallo." (18)

Lo mismo sucede cuando se trata de la suspensión - del acto reclamado, porque todas las autoridades que tengan conocimiento de la resolución que la decreta deben observarla, independientemente de que sean parte o no en el juicio o incidente correspondiente.

Otro aspecto relevante del principio de relatividad estriba en que el hecho de que las sentencias no deban hacer una declaración general respecto de la ley o acto que-

(18) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, - 1985, Octava Parte, p. 209-210.

Las motivaciones, no es obstáculo para que en su parte considerativa se analicen todas las implicaciones de los mismos y se manifiesten apreciaciones generales; por ejemplo, los argumentos del órgano de control para declarar la inconstitucionalidad de una ley, se incluyen en los "considerandos" y necesariamente deben fundarse en un estudio del ordenamiento jurídico impugnado desde el punto de vista de la Constitución, lo que supone un examen general de la ley. El principio se refiere a los puntos resolutivos de las sentencias, en los que se otorga el amparo y protección de la Justicia de la Unión, los que de ninguna manera se podrán conceder a personas que no sean los agraviados en el juicio respectivo, ni contra actos que no hayan sido reclamados en él.

2.3. Importancia del principio de relatividad en relación a las leyes declaradas inconstitucionales.

El doctor Ignacio Burgoa considera que en la impugnación de leyes secundarias por su inconstitucionalidad, el principio de relatividad "responde a una necesidad jurídico-política". (19)

Ciertamente, si los efectos de la resolución que declara inconstitucional una ley fueran generales y absolu-

(19) Ignacio Burgoa, op. cit., p. 276.

tos, esto implicaría su derogación o abrogación puesto que dicho ordenamiento se excluiría en la práctica del orden jurídico estatal.

En este caso, el órgano jurisdiccional de control estaría realizando una función legislativa, que de acuerdo a su naturaleza y a las atribuciones específicas que le confiere la Constitución no le corresponde llevar a cabo, lo que inevitablemente ocasionaría el desequilibrio entre los poderes porque la actividad del Legislativo estaría supeditada a las sentencias pronunciadas por el Poder Judicial.

La reacción de los legisladores ante esta situación sería suprimir la facultad del órgano jurisdiccional de control para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, eliminando de este modo el sistema de protección de la Ley Suprema.

Esta es la causa del fracaso de muchos sistemas de preservación constitucional, sobre todo de aquéllos en que la tutela está a cargo de un órgano político, dado que el alcance absoluto de sus resoluciones constituye un verdadero ataque para la autoridad que emite el acto reclamado.

Es muy interesante la exposición que don Mariano Azuela hace sobre la trascendencia de la relatividad de las resoluciones en el juicio de garantías, desde el punto de vista político y nos atrevemos a decir que psicológico:

"El principio de autoridad relativa de la - -

cosa juzgada en materia de amparo, tiene una importancia política extraordinaria. En efecto, al organizar una institución de defensa de la supremacía constitucional de la naturaleza del amparo, que ha de actuar en relación con autoridades, debe cuidarse extraordinariamente el evitar que el poder controlador se enfrente abiertamente con los poderes controlados en una situación de rivalidad, al punto que de soberano. En este punto, una teoría pura del derecho es incapaz de explicar la institución, y la consideración política es fundamental. En la teoría del derecho existen órganos del Estado; en la realidad existen hombres que desarrollan las funciones inherentes al órgano, individuos dotados de pasiones, capaces de todas las susceptibilidades y de todos los rencores. La declaración de inconstitucionalidad de una ley echa por tierra toda una política; por más que se atengan los efectos de la sentencia de amparo, la autoridad contra quien se otorga la protección constitucional se siente deprimida, pero si la sentencia constituyera una derogación de la ley, una anulación erga omnes, el Poder Judicial habría abandonado sus funciones propias para constituirse en un agresor de los otros poderes, y éstos comprenderían una política encaminada a privarlo de esta función. La fórmula Otero evita esa pugna abierta, y proporciona el medio técnico para que la declaración de nulidad del acto inconstitucional se emita en forma indirecta, vinculada íntimamente a la invocación de un agravio para los intereses de un particular, y contenida en una sentencia que pone fin a un procedimiento de orden netamente judicial." (20)

Como lo analizaremos más adelante, la conveniencia de que este principio sea aplicable en el juicio de amparo contra leyes es muy controvertida. Existe una fuerte corriente que pugna porque toda vez que la inconstitucionalidad de uno o varios preceptos de una ley ordinaria, o de ésta por completo, sea declarada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, éstos pierdan su vigencia.

 (20) Citado por Ignacio Burgoa, op. cit., p. 276-277.

CAPITULO III. LA DIVISION DE PODERES.

3.1. El origen de la teoría de la separación de poderes.

Al lado de las doctrinas sobre la soberanía popular y los derechos fundamentales del hombre, así como del sistema representativo, la teoría de la división de poderes constituye uno de los pilares del derecho constitucional moderno.

Si bien es verdad que pensadores como Aristóteles, Polibio, Cicerón, Santo Tomás de Aquino y John Locke, entre otros, a través de los tiempos sostuvieron el ideal político de la moderación del poder y buscaron la fórmula para conjugar armónicamente los principios de la monarquía, la aristocracia y la democracia en el seno de un mismo Estado, fue Montesquieu quien, inspirado en el régimen británico, logró plasmar en su obra, El espíritu de las leyes, un sistema de equilibrio entre los órganos del Estado, con el objeto de evitar que el poder público, establecido para el bien común, se convirtiera en absolutismo y atentara contra las libertades individuales.

Antes de la formulación de su teoría, todas las clasificaciones de las funciones del Estado atendían a la necesidad de distribuir sus actividades entre los diferentes órganos que lo integran para su realización, es decir, se trataba de una división del trabajo. En cambio, el motivo --

principal de Montesquieu para dividir el poder es precisamente la necesidad de limitarlo, evitando su abuso: "Para -- que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder". (21)

Con esta finalidad, distinguió tres clases de funciones y las confirió al mismo número de órganos:

"Hay en cada Estado, tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. Mediante la primera, el príncipe o el magistrado hace leyes por un tiempo o por siempre, y corrige o abroga las que ya están hechas. Mediante la segunda, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante la tercera, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre particulares. Se llamará a esta última 'poder de juzgar'; y a la otra simplemente el 'poder ejecutivo' del Estado. Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados el poder legislativo se encuentra reunido con el poder ejecutivo, no puede haber libertad, porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Todo -- estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles, o del pueblo, ejerciese estos tres poderes; el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares." (22)

De esta manera surgió la clásica división tripartita de las funciones del poder público del Estado en Poder

(21) Citado por Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, 7a. ed., México, 1964, Ed. Porrúa, p. 304.

(22) Citado por Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, 4a. ed., México, 1982, Ed. Porrúa, p. 200-201.

Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial cada uno con sus atribuciones específicamente determinadas.

El mérito de Montesquieu consiste en haber estructurado doctrinalmente este sistema, fundamentándolo filosóficamente, lo que permitió que posteriormente pudiera ser aplicado en muchos países.

La separación de poderes es un sistema de frenos y contrapesos, característico de la democracia, que constituye la base de la organización de los Estados modernos.

Este principio, ha sido interpretado de diferentes maneras según cada país que lo adopta.

Por ejemplo, en Estados Unidos de Norteamérica opera una separación estricta de poderes, mientras que en Francia es moderada.

3.2. La división de poderes en México.

El poder público del Estado, entendido como "un poder supremo de imperio, de mando o de gobierno que subordina, somete o encauza a todos los entes individuales y colectivos que dentro del territorio estatal existen y actúan", (23) es uno e indivisible, por lo que propiamente hablando no hay tres poderes sino tres funciones, en las que éste se desenvuelve mediante diversos actos de autoridad que provie-

 (23) Ignacio Burgoa, op. cit., p. 699.

nen de los diferentes órganos del Estado. Esas funciones son la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional.

Ahora bien, el artículo 49 de nuestra Constitución Política consagra el principio de la división de poderes:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Sin embargo, esta separación de las funciones del poder público no es rígida e inflexible. La relación que existe entre los órganos del Estado es de colaboración y de control recíproco. Los tres poderes no son independientes entre sí sino interdependientes.

En esencia, cada poder tiene una función definida, asignada por la propia Constitución; al Poder Legislativo le corresponde la de legislar, al Ejecutivo la de administrar y ejecutar y al Judicial la de dirimir controversias.

Para poder desempeñarlas satisfactoriamente, en ciertos casos varios poderes colaboran en la realización de una función que, desde el punto de vista material, sólo debiera ser atribuida a uno de ellos --es lo que la doctrina ha denominado temperamentos-- y en otros, se otorgan a un --

poder facultados que materialmente no corresponden a su naturaleza --llamados excepciones--.

Desde luego, la distribución de las funciones del poder público entre los tres poderes no debe ser indiscriminada. Aunque no es una tarea fácil, es preciso determinar -- en qué casos es factible y conveniente otorgar a cualquiera de ellos una facultad de diferente índole de las que, conforme a su naturaleza, debe realizar. El ministro Carlos de Silva Nava comenta que esto puede hacerse "... cuando esa -- función distinta que se le atribuye resulta ser el medio -- idóneo e indispensable para el cumplimiento de la función -- primordial." (24)

3.3 El Poder Legislativo.

El Poder Legislativo Federal se deposita en el -- Congreso de la Unión, que es un organismo bicameral, formado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, según -- lo dispuesto por el artículo 50 constitucional:

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos -- Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se --

(24) Carlos de Silva Nava, "La División de los Poderes", ponencia presentada en el Simposium sobre Derecho, Economía y Justicia Social, celebrado en la Universidad Autónoma de Guadalajara y publicada en Ocho Columnas, Sección B, p. 7B, - Domingo 10 de septiembre de 1989.

divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

Su función consiste en "crear normas jurídicas - - abstractas, generales e impersonales llamadas 'leyes' en - - sentido material" (25); pero aunque la creación legislativa es su tarea principal, la Constitución le otorga atribuciones de otras especies, como las político-administrativas y - - las político-jurisdiccionales, que ejercita a través de las - - cámaras que lo integran.

La competencia legislativa del Congreso es abierta o enunciativa cuando actúa como legislatura local, esto es, del Distrito Federal, sometándose a las bases señaladas en la fracción VI del artículo 73 y es cerrada o limitativa - - cuando funciona como legislatura federal, es decir, para - - toda la República, en atención a que el artículo 124 constitucional establece el sistema de facultades expresas para - - las autoridades federales y reservadas para las de los Estados. *

"Conforme a él, el Congreso de la Unión a - - título de cuerpo legislativo federal, sólo puede expedir leyes en las materias que expresamente señala la - - Constitución, y como legislatura del Distrito Federal, en todas aquéllas que, por exclusión, no estén previstas constitucionalmente por modo expreso." (26)

(25) Ignacio Burgoa, op. cit., p. 623-624.

(26) Ibid., p. 625.

Las facultades político-administrativas consisten en admitir nuevos Estados o territorios a la Unión Federal, erigir los territorios en Estados, formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes, arreglar sus diferencias territoriales cuando no tengan carácter contencioso, -- cambiar la residencia de los poderes federales, declarar la guerra, conceder licencia al Presidente de la República, -- aceptar su renuncia y constituirse la Cámara de Diputados en Colegio Electoral para designar al ciudadano que debe sustituirlo en los casos previstos por la Constitución.

Las facultades político-jurisdiccionales, son aquellas por virtud de las cuales el Senado se erige en Gran Jurado para conocer del juicio político, el cual se inicia con motivo de la acusación formulada por la Cámara de Diputados en contra de los servidores públicos de la Federación a que se refiere el artículo 111 constitucional, que incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, durante el -- desempeño de su encargo; los que serán sancionados por la -- Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Respecto a los gobernadores de los Estados, los diputados locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, responsables por violaciones a -- la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, la resolución-

sólo será declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que procedan como corresponda. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, ante la Cámara de Senadores, que resolverá con base en la legislación penal aplicable. Finalmente, a la Cámara de Diputados le compete declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren cometido algún delito en términos del citado artículo III.

3.4. El Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo, como función pública del Estado, se traduce en actos de autoridad administrativos, cuyas características son contrarias a las de la ley, puesto que son actos concretos, particularizados e individualizados.

El depositario del Poder Ejecutivo es el Presidente de la República, según lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley Suprema:

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'."

Así pues, el ejecutivo es unipersonal porque la función pública se encomienda a un solo individuo, que es el Presidente, el cual, para su ejercicio, cuenta con diferen-

tes colaboradores denominados Secretarios del Despacho, - - quienes tienen asignadas sus atribuciones de acuerdo a los - - distintos ramos de la administración pública.

El artículo 89 establece las facultades y obligaciones del Presidente y al analizarlo se advierte que su - - competencia está integrada principalmente por facultades administrativas.

Siguiendo la clasificación que de las mismas hace Burgoa, podemos decir que dichas facultades son:

a) Facultades de nombramiento y de remoción de los servidores públicos señalados en las fracciones II, III, IV y V del artículo 89, en los términos que las propias disposiciones establecen.

b) Facultades de defensa y seguridad nacionales, - que desempeña como jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armada y Fuerza Aérea, debiendo defender en su integridad al - Estado mexicano de las agresiones exteriores y preservar las instituciones nacionales ante los conflictos internos, para lo cual está investido con la facultad de declarar la guerra en nombre de México previa ley del Congreso de la Unión.

c) Facultades en materia diplomática, como director de la política exterior.

d) Facultades de relación política, por las funciones que realiza en coordinación con el Congreso de la - - Unión o con cada una de sus Cámaras.

e) Facultades en relación con la justicia, porque-

debe facilitar al Poder Judicial los auxilios que sus órganos requieran para el ejercicio expedito de sus funciones, -- mediante la suministración de la fuerza pública para que los tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus resoluciones y porque le corresponde otorgar el indulto a los reos -- sentenciados por delitos federales o del orden común en el Distrito Federal, en los casos en que hubieren prestado importantes servicios a la Nación.

f) Facultades generales de administración pública, que se manifiestan en la facultad reglamentaria que le confiere la fracción I del artículo 89, consistente en proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observación de las leyes que expida el Congreso de la Unión, para lo cual además de los reglamentos, expide acuerdos, decretos y resoluciones que comprenden todos los ramos de la administración del Estado.

g) Facultad para expulsar extranjeros, según lo dispone el artículo 33 constitucional.

h) Facultad expropiatoria, prevista en el artículo 27 de la Carta Magna.

i) Facultades en materia agraria, dado que el Presidente es la suprema autoridad agraria a quien compete dictar resoluciones definitivas, entre las que destacan las que se refieren a dotaciones de tierras y aguas en favor de los núcleos de población que no cuenten con ellas.

Asimismo, la Constitución otorga al titular del --

Ejecutivo facultades legislativas, en forma extraordinaria, como colaborador en el proceso legislativo y como titular -- de la facultad reglamentaria.

En primer término, el artículo 49 constitucional -- establece dos supuestos en los que, como excepción, el Congreso de la Unión puede conceder al Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar. El primero de ellos -- está previsto en el artículo 29, en cuanto dispone que en -- los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, previa la suspensión de garantías, el Congreso puede autorizar al Presidente de la República para tomar todas las medidas que estime necesarias para hacer frente a la situación; y éstas no sólo pueden ser administrativas sino -- también legislativas. El segundo supuesto consiste en lo -- dispuesto por el artículo 131, el cual señala que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para -- expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, con el objeto de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro -- propósito (de carácter económico) en beneficio del país.

Además, la propia Constitución, en el párrafo -- quinto del artículo 27, inviste directamente al Presidente --

con la facultad legislativa para reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo que pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales por el dueño -- del terreno donde broten y para establecer zonas vedadas -- respecto de dichas aguas y de las de propiedad nacional.

Por otra parte, el Presidente de la República interviene en el proceso legislativo, a través de tres actos: la iniciativa, el veto y la promulgación, los que serán materia de estudio en el siguiente capítulo.

Acerca de la facultad reglamentaria, a que hemos hecho referencia en el inciso f), es pertinente hacer notar que es administrativa desde el punto de vista formal, pero materialmente es legislativa. El doctor Burgoa explica los motivos.

"El ejercicio de la facultad presidencial de que tratamos (la reglamentaria) se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objeto estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados 'reglamentos heterónomos' que, dentro de la limitación apuntada, sólo el Presidente de la República puede expedir...". (27)

La heteronomía de los reglamentos significa que no

(27) Ibid., p. 751.

pueden expedirse sin una ley ordinaria previa, cuyo ámbito de regulación no pueden rebasar ni contrariar, pues es su -- fuente de validez jurídica y están subordinados a ella.

La facultad reglamentaria del Presidente incluye -- también a los reglamentos autónomos que son los gubernativos y de policía, mencionados en el artículo 21 constitucional. -- A diferencia de los anteriores, éstos no establecen las bases sobre las cuales debe aplicarse con exactitud una ley -- preexistente, sino que por sí mismos regulan determinadas -- relaciones y actividades.

Finalmente, al igual que el Legislativo, el Poder Ejecutivo excepcionalmente está investido de facultades jurisdiccionales, cuando se trata de cuestiones contenciosas -- por límites de terrenos comunales que se susciten entre dos o más núcleos de población, ya que de acuerdo con lo dispuesto por la fracción VII del artículo 27 constitucional, -- al Ejecutivo Federal corresponde conocer de ellas y resolverlas en primera instancia, según el procedimiento previsto por la Ley de Reforma Agraria.

3.5. El Poder Judicial.

La función judicial, como la legislativa y la ejecutiva, puede ser considerada formal y materialmente.

Desde el punto de vista formal, está constituida -- por la actividad que realiza el Poder Judicial.

Materialmente, es decir, atendiendo a la naturaleza intrínseca de la sentencia, que es el acto en que se concreta y exterioriza la función jurisdiccional, ésta constituye una actividad de orden jurídico, que se distingue de las demás por su motivo y por su fin. El maestro Gabino Fraga analiza detenidamente la esencia del acto jurisdiccional con el propósito de diferenciarlo de los legislativos y administrativos y al efecto hace las siguientes consideraciones:

"La función jurisdiccional supone, en primer término y a diferencia de las otras funciones, una situación de duda o de conflicto preexistentes; supone generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable. Ellas pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estimen contradictorios con un derecho o una norma legal, o a un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica.

"De aquí se desprende que si el antecedente o motivo de la función jurisdiccional es un conflicto de derecho que no puede dejarse a las partes resolver, el primer elemento del acto jurisdiccional consiste en la declaración que se haga de la existencia de tal conflicto." (28)

Para declarar la existencia del conflicto es preciso sustanciar un procedimiento, pero los actos que lo integran, aunque implican determinaciones judiciales no forman parte de la naturaleza del acto jurisdiccional.

 (28) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, 25a. ed., - México, Ed. Porrúa, 1986, p. 51.

"La función jurisdiccional está organizada -- para dar protección al derecho, para evitar la anarquía social que se produciría si cada quien se hiciera justicia por su propia mano; en una palabra, para mantener el orden jurídico y para dar estabilidad a las situaciones de derecho.

"Si esto es así, la función jurisdiccional no puede limitarse a declarar que hay una situación de -- conflicto pues a esa conclusión puede llegar cualquier particular sin que ni en este caso ni en el de que con-- noca una autoridad, se satisfagan los fines a que se -- acaba de hacer alusión. La sentencia debe, como conse-- cuencia lógica de la declaración que contiene, comple-- tarse con una decisión que haga cesar el conflicto y -- que ordene restituir y respetar el derecho ofendido.

"Esa decisión constituye el otro elemento -- esencial del acto jurisdiccional; forma un todo con la declaración, pero, a diferencia de ésta, si produce un efecto de derecho..." . (29)

El artículo 94 de la Constitución Política, en su primer párrafo, establece los órganos titulares de esta función en México:

"Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito."

La competencia constitucional de estos tribunales federales está constituida por dos funciones jurisdiccionales, la judicial propiamente dicha y la de control constitucional.

La función judicial consiste en resolver contro-

(29) Ibid., p. 52.

versias jurídicas que se someten a su conocimiento mediante los juicios federales, en materia civil, mercantil, penal y administrativa, esencialmente distintos del amparo.

Los jueces de Distrito conocen en primera instancia de los juicios federales en general y los Tribunales Unitarios de Circuito conocen de ellos en segunda instancia, en los casos en que procede el recurso de apelación.

El ejercicio de la función judicial propiamente dicha no implica relación política alguna entre el órgano jurisdiccional titular de la misma y cualquier otra autoridad legislativa, administrativa o judicial federal o local, pues sólo se persigue dirimir una controversia legal.

En cambio, al desempeñar la función de control constitucional, el Poder Judicial Federal tiene como principal objetivo mantener el orden constitucional y por tanto, se coloca en una relación política, de poder a poder, con las demás autoridades del Estado federales y locales.

Esta función la ejercen los jueces de Distrito a través del juicio de amparo indirecto o bi-instancial, del que conocen en primer grado y cuya resolución está sujeta a la posibilidad de ser impugnada, mediante la interposición del recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el caso.

Asimismo, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte conocen en única instancia del amparo directo.

CAPITULO IV. LA LEY Y EL PROCESO LEGISLATIVO.

4.1. Concepto y características de la ley.

La legislación, definida por el profesor Eduardo García Máynez como "el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes" (30), es la principal fuente formal del derecho en los sistemas jurídicos en los que éste es escrito. La ley es el producto de dicho proceso.

Filósofos y juristas han intentado definir la ley de diversas maneras y desde distintos puntos de vista. Analizada conforme a un criterio material, que determine los atributos que la distinguen de los demás actos de autoridad, la ley es "un acto de autoridad, en la acepción amplia del vocablo, que crea, modifica o suprime situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales (para emplear la terminología de Bonnetcase)" (31)

Desde el punto de vista formal, es decir, por razón del órgano del Estado del que emanan y del procedimiento para su formación y modificación, las leyes se clasifican en

(30) Eduardo García Máynez, Introducción al estudio del derecho, 35a. ed., México, Ed. Porrúa, 1984, p. 52.

(31) Ignacio Burgoa, El juicio de amparo, p. 223.

constitucionales y ordinarias o secundarias.

Las características que los tratadistas atribuyen a la ley son la generalidad, la abstracción y la coercibilidad.

La ley es general porque rige en todos los casos -- que reúnen las condiciones previstas por ella para su aplicación, es decir, porque se aplica a todas las personas que se encuentran en el supuesto que la misma determina. No -- desaparece después de haber sido aplicada a un caso concreto previamente establecido, sino que continúa vigente para los casos idénticos al previsto.

Por ser general, también es abstracta, lo que implica que no es creada para casos concretos, personales, numéricamente determinados.

Y es coercible porque debe cumplirse necesariamente, aun en contra de la voluntad del obligado a acatarla.

4.2. El proceso legislativo en el derecho mexicano.

La actividad encaminada a la elaboración de las -- leyes en México consta de seis etapas, reguladas por los -- artículos 71 y 72 constitucionales y 2o. y 4o. del Código -- Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal. Estas fases son: iniciati-- va, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia. En este proceso intervienen los poderes le-- gislativo y ejecutivo.

La iniciativa "es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley." (32)

La Constitución, en su artículo 71 establece a quienes corresponde esta facultad y el procedimiento que en cada caso deberá seguirse:

"El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión; III. A las legislaturas de los Estados.

"Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates."

Los particulares no tienen el derecho de iniciar leyes, sin embargo el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en su artículo 61 dispone lo siguiente:

"Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones."

En el supuesto de que la petición sea aceptada, la

(32) Eduardo García Háynez, op. cit., p. 51.

Comisión correspondiente la hace suya para presentarla como iniciativa propia, respetándose así el precepto constitucional transcrito.

La Ley Fundamental otorga la facultad de iniciativa a los funcionarios que por la naturaleza de sus atribuciones están en posibilidad de conocer mejor las necesidades públicas del país. Por ello se justifica que el titular del Poder Ejecutivo Federal --a quien formalmente no le compete la función legislativa como lo advertimos en el capítulo anterior--, pueda empezar el proceso legislativo mediante la proposición de proyectos de leyes y decretos ante las Cámaras atenuándose de esta manera la división de poderes. Por su parte, los diputados y senadores sí tienen --desde el punto de vista material y formal-- la función de legislar. En cuanto a las legislaturas de los Estados cabe decir que es necesario, dentro de un régimen federal, que formulen las proposiciones que estimen convenientes al Congreso de la Unión.

Acerca de la Cámara ante la cual deberán presentarse en primer término las iniciativas de leyes o decretos, el inciso h) del artículo 72 constitucional establece que:

"La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados."

La segunda etapa del proceso legislativo es la - - discusión, que es "el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas". (33)

A la Cámara en la que inicialmente se discute un - proyecto de ley o decreto se le llama Cámara de origen y a - la otra se le denomina Cámara revisora.

Al respecto, el propio artículo 72 indica:

"Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá en ambas, observándose el reglamento de debates - sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las -- discusiones y votaciones."

El inciso i) del precepto constitucional referido - señala:

"Las iniciativas de leyes o decretos se dis-^ucutirán preferente en la Cámara en que se presenten, a - menos que transcurra un mes desde que pasen a la comi-
sión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto, puede pre-
sentarse y discutirse en la otra Cámara."

Por su parte, el inciso g) contempla la posibili-
dad de que el proyecto sea rechazado por la Cámara de ori- -
gen:

(33) Idem.

"Todo proyecto de ley o decreto que fuere --
desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a --
presentarse en las sesiones del año."

Ante la manifiesta voluntad de la Cámara de origen de no tomar en cuenta una iniciativa resulta inútil insistir en ello en el mismo período de sesiones, en cambio, si se -- vuelve a presentar en el que sigue, es probable que las circunstancias hayan variado y sea aceptado.

La aprobación es "El acto por el cual las Cámaras -- aceptan un proyecto de ley". (34)

Ahora bien, el inciso a) establece:

"Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo -- aprobarse, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente."

Sin embargo, puede ocurrir que la Cámara revisora -- no apruebe, total o parcialmente, el proyecto puesto a su -- consideración por la Cámara de origen.

El inciso d) del artículo 72 constitucional indica el procedimiento a seguir en caso de que la desaprobación -- sea total:

"Si algún proyecto de ley o decreto fuese --

(34) Ibid., p. 55

desechado en su totalidad por la Cámara de revisión -- volverá a la de su origen con las observaciones que -- aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese -- aprobado por la mayoría absoluta de los miembros p-- sentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones."

También puede suceder que la Cámara revisora acepte en parte el proyecto pero proponga modificarlo o adicionarlo. Este caso está previsto en el inciso e) del artículo comentado:

"Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen reprobadadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos -- presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora -- insistiere, por la mayoría absoluta de votos de los -- presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes."

Sobre este punto es importante hacer notar que -- cuando un proyecto es rechazado en su totalidad, las Cámaras son consultadas dos veces con el objeto de que lleguen a un acuerdo; si esto ocurre, el proyecto --modificado o no, según la Cámara cuya opinión haya prevalecido-- se convertirá en ley y si por el contrario, no se obtiene el consenso de ambas Cámaras, la discusión del mismo se reservará para el siguiente período de sesiones, a menos que las dos decidan elevar a la categoría de ley la parte que fue aprobada, lo que sucede sólo si los preceptos suprimidos no alteran o contradicen a los que serán promulgados.

La sanción es "la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo." (35)

Esta etapa, posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras, está establecida en el inciso a) transcrito anteriormente. En él se determina que el proyecto aprobado por el Congreso de la Unión se remitirá al Ejecutivo, el cual si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

El Presidente de la República puede negarse a sancionar un proyecto aprobado por ambas Cámaras mediante el ejercicio del derecho de veto. "El veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o

(35) Idem.

en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía al Congreso". (36)

Al efecto, el inciso c) del artículo 72 constitucional dispone:

"El proyecto de ley desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

"Las votaciones de ley o decreto serán nominales."

La labor del Congreso en la creación de las leyes concluye en esta etapa.

El derecho de veto no es ilimitado. El inciso j) - señala los casos en los que dicha facultad no existe:

"El Ejecutivo de la Unión no pueda hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

"Tampoco podrá hacerlas al respecto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

En realidad, estas excepciones a la facultad de --

 (36) Felipe Tona Ramírez, op. cit. p. 250.

votar, no constituyen una limitación de la participación del Ejecutivo en la tarea legislativa, porque no se trata de actos materialmente legislativos. Las funciones de cuerpo electoral lo mismo que la convocatoria a sesiones extraordinarias son actos administrativos y las de jurado son actos jurisdiccionales, desde el punto de vista material.

Sobre la aceptación de un proyecto por el Ejecutivo, el inciso b) dispone que:

"Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido."

La publicación es "el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumpliria." (37)

Con este objeto, la ley debe ser publicada en el periódico oficial, que en México es el "Diario Oficial de la Federación". Si se trata de una disposición legislativa local, deberá publicarse en el diario o gaceta oficial del Estado al que corresponda.

Algunos autores denominan promulgación a la publi-

(37) Eduardo García Máynez, op. cit., p. 55.

cación formal de la ley. Lo cierto es que ambas palabras -- significan lo mismo en cuanto a la ley se refieren, tanto es así que la Constitución y los Códigos --especialmente el Civil-- las emplean indistintamente. Sin embargo, es interesante el comentario del maestro Trinidad García sobre la necesidad de su diferenciación.

"...la promulgación de la ley encierra dos -- actos distintos: por el primero, el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley aprobada debidamente se -- tenga por disposición obligatoria; por el segundo, la -- da a conocer a quienes deben cumplirla... la inter-- ven-- ción del Ejecutivo en la formación de las leyes tiene -- tres fases independientes, con fines diversos y efectos propios cada una. Por esta causa, deben jurídicamente -- distinguirse los actos correspondientes a cada una de -- esas fases y darles nombre especial... Consecuentemente -- ... emplearemos tres diversos términos para referirnos -- a estos actos: a) sanción, para la aprobación de la ley por el Ejecutivo; b) promulgación, para el reconoci-- miento formal por éste de que la ley ha sido aprobada -- conforme a derecho y debe ser obedecida; c) publicación, para hacer posible el conocimiento de la ley, por los -- medios establecidos para ello." (38)

La iniciación de la vigencia, es la última etapa -- del proceso legislativo, que se presenta cuando la ley entra en vigor.

Existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sucesivo y el sincrónico.

Para establecer la fecha en que una ley inicia su-

 (38) Trinidad García, Apuntes de Introducción al estudio del Derecho, 3a. ed., México, Ed. Porrúa, 1944, p. 80-81

vigencia, de acuerdo con el sistema sucesivo, se toma en cuenta el lugar en el que se publica el Diario Oficial, en el que la misma entrará en vigor en determinado número de días después de su publicación, añadiéndose un plazo adicional, en proporción a la distancia a la que se encuentran los demás lugares en donde habrá de aplicarse la ley, para que tenga vigencia en ellos.

Así lo dispone el artículo 3o. del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal:

"Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

"En los lugares distintos al en que se publica el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad."

El tiempo que existe entre el momento de la publicación de la ley y aquél en que comienza su vigencia se denomina vacatio legis, que según el profesor García Máynez, "es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo". (39)

(39) Op. cit., p. 57.

En el sistema sincrónico la ley entra en vigor a partir del día que en la misma se establece, siempre y cuando se publique con anticipación, como lo señala el artículo 4o. del Código Civil mencionado:

"Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior."

Antes de concluir con el análisis del proceso legislativo es importante comentar el contenido del inciso f) del artículo 72 constitucional, que se refiere a la interpretación y modificaciones de las leyes:

"En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los trámites establecidos para su formación."

Este precepto consigna el principio de la "autoridad formal de la ley", que según explica el maestro Gabino Fraga:

"...significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos seguidos para la formación de la resolución definitiva." (40)

(40) Gabino Fraga, op. cit., p. 38.

4.3. Leyes autoaplicativas y leyes heteroaplicativas.

Las leyes pueden clasificarse conforme a diversos criterios que sería prolijo enunciar en este trabajo. No obstante, es preciso analizar el que las clasifica de acuerdo a las consecuencias que producen, en atención a que el juicio de amparo no es procedente contra cualquier ley en sí misma considerada, independientemente de sus efectos jurídicos, porque la existencia de un agravio personal y directo es un requisito indispensable para el ejercicio de la acción constitucional, por lo que si una ley no ocasiona un perjuicio a persona alguna, no puede impugnarse por esta vía, ya que de ser así, el Poder Judicial se convertiría en revisor de las leyes, con facultades para derogarlas o abrogarlas y por lo tanto, el Legislativo estaría supeditado a él, lo que resulta contrario al principio de la separación de poderes instituido en la Constitución.

A partir del momento en que se inicia la vigencia de una ley, sus efectos pueden producirse mediata o inmediatamente.

A la primera categoría pertenecen las leyes que no producen efecto alguno por su sola promulgación, en virtud de los términos en que están concebidas, sino que requieren de un acto de autoridad, posterior y concreto, que las aplique, por lo que se denominan heteroaplicativas. Estas leyes, no causan perjuicio ni afectan los intereses de los goberna

dos al ser expedidas, razón por la que el juicio de amparo es improcedente para combatir las y debe promoverse contra el primer acto de su aplicación.

Asimismo, existen leyes autoaplicativas que empiezan a producir sus efectos en el momento mismo de la iniciación de su vigencia, "...su sola promulgación ya implica una evidente obligatoriedad efectiva y actual para las personas o categorías de personas por ellas previstas, a las cuales -afecten por tal motivo, inmediatamente", (41) por lo que no necesitan ser aplicadas por un acto posterior y concreto de autoridad. Estas leyes autoaplicativas o de acción automática, contienen en sí mismas un principio de ejecución y precisamente por eso contra ellas procede el juicio de amparo. El doctor Ignacio Burgoa establece el siguiente criterio para estimar que una ley es autoaplicativa:

"En resumen, una ley es autoaplicativa cuando se reúnen las siguientes condiciones establecidas por la jurisprudencia, a saber: 'a) que desde que las disposiciones de la ley entran en vigor, obliguen al particular, cuya situación jurídica prevé, a hacer o dejar de hacer, y b) que no sea necesario un acto posterior de autoridad para que se genere dicha obligatoriedad' y c) cuando las personas que en el momento de la promulgación de una ley, 'quedan automáticamente comprendidas dentro de la hipótesis de su aplicación' o cuando 'por actos propios' se coloquen dentro de la hipótesis legal con posterioridad a su entrada en vigor." (42)

(41) Ignacio Burgoa, op. cit., p. 223.

(42) Ibid., p. 229.

Esta diferenciación de las leyes es importante -- porque de acuerdo a ella se determina el término para ejercer la acción constitucional.

Así, tratándose de una ley heteroaplicativa, que sólo puede ser impugnada a través del acto concreto de su aplicación, el amparo debe promoverse en el plazo ordinario de quince días, según lo previsto por el artículo 21 de la Ley de Amparo:

"El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclama; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos."

En cambio, la demanda de garantías contra las leyes autoaplicativas debe presentarse dentro de treinta días, contados a partir de la fecha en que la ley correspondiente entre en vigor, conforme a lo establecido por la fracción I del artículo 22 de la propia ley:

"Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior: I. Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días."

CAPITULO V. ANALISIS DE LAS PROPUESTAS PARA EVITAR LA APLICACION DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES EN MEXICO.

5.1. Supresión del principio de relatividad de las sentencias en el juicio de amparo contra leyes, según Juventino -- Castro y J. Ramón Palacios Vargas.

En los capítulos anteriores, hemos expuesto que el control de la constitucionalidad de las leyes y actos de -- autoridad en sentido estricto, en México se lleva a cabo por órganos jurisdiccionales -- juzgados de Distrito, Tribunales-Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación--, en vía de acción, a través del juicio de amparo.

También señalamos que uno de los principios rectores del juicio de garantías es el de relatividad de las sentencias, según el cual éstas sólo benefician a quien solicitó y obtuvo la protección de la justicia federal, lo que en materia de amparo contra leyes significa que la declaración de inconstitucionalidad de un ordenamiento legal no lo deroga o abroga, pues no tiene efectos generales y absolutos, -- sino que se limita a anular el acto reclamado en el juicio, -- sin alterar la vigencia de dicha ley, que continuará aplicándose en los demás casos en que las personas se encuentren en sus supuestos normativos, circunstancia que se traduce en una notable desigualdad entre los gobernados.

Este problema es más grave si se toma en consideración que la mayor parte de las sentencias sobreesen en los juicios de amparo promovidos contra leyes inconstitucionales

debido a las numerosas causales de improcedencia o bien determinan la caducidad de la instancia por falta de actividad procesal, lo que para muchos constituye una verdadera denegación de justicia.

El licenciado Juventino Castro, partidario de que se suprima este principio en el amparo contra leyes, por las razones que más adelante analizaremos, expone:

"Si una ley resulta inconstitucional, no hay procedimiento en México para anularla; tendrá vida sana y normal como si lo fuera. El individuo particular puede usar un procedimiento constitucional para que a él no se le aplique, pero los que no aciertan a advertirlo a tiempo y reclamarla en forma, tendrán que cumplirla. No hay amparo contra leyes inconstitucionales, sólo hay amparo contra la aplicación de esas leyes a un caso concreto, planteado por un individuo que fue lo suficientemente vigilante para exigirlo a la justicia federal." (43)

Este distinguido jurista sostiene que el constituyente de 1857, aprobó parcialmente la "Fórmula Otero", quien en realidad creó dos sistemas para tutelar la Constitución y las garantías individuales. "Uno es un procedimiento limitado y privilegiado para anular las leyes inconstitucionales...", (44) de carácter político porque se iniciaba a instancia de órganos oficiales y el otro es el juicio de amparo.

 (43) Juventino V. Castro, Hacia el amparo evolucionado, 3a. ed., México, Ed. Porrúa, 1986, p. 19.

(44) Ibid., p. 18.

En efecto, el primero de ellos está contenido en los siguientes artículos del Acta de Reformas de 1847, que para demostrarlo transcribe en su obra don Juventino Castro:

"ART. 50. Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

"ART. 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

"ART. 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

"Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las Legislaturas.

"ART. 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso general y las Legislaturas a su vez, se contrazarán a decidir únicamente si la ley de cuya validez se trata es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga."

En realidad, Mariano Otero no pretendió que el Poder Judicial anulara las leyes declaradas inconstitucionales en sus sentencias; precisamente estableció un procedimiento político, en el que las leyes estatales que contraviniere a la Constitución o a las leyes generales, serían anuladas por el Congreso de la Unión, a instancia del Senado

--esto es, con la intervención de los representantes de los Estados-- y las leyes federales anticonstitucionales serían reclamadas ante la Suprema Corte, que se limitaría a someterlas al examen de las legislaturas y a publicar el resultado de su votación, anulándose la ley si así lo resolviera la mayoría.

En ambos supuestos, es el Poder Legislativo, por medio del Congreso o de las legislaturas estatales, el que determina la nulidad de las leyes estimadas inconstitucionales y no el Poder Judicial, al que sólo corresponde hacer las declaraciones relativas a los casos concretos, mediante el juicio de amparo; aprobándose entonces parcialmente la propuesta hecha por Otero, sin que de ninguna manera él hubiese sugerido que el órgano anulador de una ley inconstitucional lo fuera la Corte, sino el Congreso de la Unión, único órgano encargado de elaborar la ley y en su caso, único también para derogarla o abrogarla.

Este procedimiento de anulación de las leyes inconstitucionales fue desechado porque se estimó que propiciaría conflictos entre los Estados y la Federación y sólo se aprobó el artículo 25 de la referida Acta de Reformas, en el que se establece el amparo, que por su esencia no admite declaraciones generales.

Sin embargo, Juventino Castro manifiesta que hubiera sido lógico que se instituyera un proceso de amparo contra leyes, en el que la sentencia tuviera efectos anula-

torios de la disposición combatida --por el agraviado, por la Federación o por los Estados-- en caso de que procediera la valoración de su inconstitucionalidad.

Al proponer que los efectos de la sentencia de --amparo contra leyes, se amplíen de manera que sean derogatorios o abrogatorios, Castro niega que con ello se altere el equilibrio entre los Poderes de la Unión.

"Si la función del Poder Judicial Federal --primordialmente--, es la vigilancia y vivencia de las normas constitucionales, no parece catastrófico que --precisamente para hacer prevalecer la Ley Suprema, el --único órgano que puede interpretar y definir las disposiciones constitucionales declare que una ley del Congreso o de las Legislaturas locales se aparta de la --constitución y en defensa de ésta anule la expedición de esa ley inconstitucional. No es que un poder --el --judicial--, esté por encima de los otros dos, sino que una norma fundamental --la constitución--, está por sobre los tres poderes que aquélla crea y regula. Lo prevalente es lo constitucional, y no lo judicial." (45)

Otro defensor de esta postura, es el licenciado J. Ramón Palacios, quien considera que el efecto de la resolución que conceda el amparo contra los actos del Congreso, de las Legislaturas y del Ejecutivo, debería ser el de anular la ley expedida y promulgada.

Acerca de la competencia para decidir sobre la --

 (45) Juventino V. Castro, Garantías y Amparo, México, --Ed. Porrúa, p. 326.

constitucionalidad de las leyes en nuestro país y en Estados Unidos de Norteamérica comenta:

"Nuestros juristas han considerado, sin des-empolvacar la Exposición de Motivos de la Corte Yucateca de Rejón (1841) y los argumentos expuestos en el constituyente de 1856 y los debates sobre las leyes anti-constitucionales que sucumbirían a 'golpes repetidos de Jurisprudencia', que ahora el criterio jurisprudencial no va dirigido contra el Poder Legislativo ni contra el Poder Ejecutivo, sino únicamente contiene una recomendación al Poder Judicial para que en controversias análogas aplique la doctrina legal consolidada.

"Ciertamente es que ningún precepto de la Constitución Norteamericana estableció entonces ni consagra -- ahora, que una sentencia de la Suprema Corte derogaba -- las leyes inconstitucionales o prohibía al Ejecutivo -- nuevas aplicaciones de las mismas leyes, y sin embargo, desde la famosa sentencia del insigne Marshall en el -- caso Marbury vs. Madison, había dejado sentada indeleblemente la tesis... de que una ley inconstitucional -- declarada en una sola sentencia de la Suprema Corte, ni crea derechos ni establece obligaciones y es como si -- nunca se hubiese dictado." (46)

"La ley, en el sistema norteamericano, como -- se ha visto -- Federal y de los Estados-- es declarada inconstitucional por los tribunales y una sentencia es algo más que la derogación; es su total y completa anulación para todos y en todo tiempo." (47)

En suma, la anulabilidad en el sistema americano -- no se da por la declaratoria de la Suprema Corte, sino que -- existe en ella tal autoridad moral, que las autoridades responsables respetan sus fallos y jamás se vuelve a aplicar -- una ley estimada inconstitucional en ellos, sin necesidad de

(46) J. Ramón Palacios, La Suprema Corte y las Leyes Inconstitucionales, México, Ed. Botas, 1962, p. 16-17.

(47) Ibid., p. 22.

una declaratoria expresa que la anule.

Otros autores, como Agustín Pérez Carrillo, están de acuerdo en que atribuir efectos derogatorios a las resoluciones que declaren inconstitucional una ley es una solución viable, que favorecería la dedicación especializada de los integrantes de los órganos jurisdiccionales de control a buscar el respeto a la Constitución, pues se requiere mayor estudio y responsabilidad para tomar la decisión de derogar una ley; propiciaría un trato igual para quienes se encuentran en la misma situación jurídica; contribuiría a eliminar el rezago judicial ya que mediante la derogación se evitarían muchos juicios y produciría seguridad en los gobernados y -- más confianza en la administración de justicia. Además Pérez Carrillo afirma que:

"...se propiciaría la construcción de una poderosa teoría constitucional, porque el efecto de derogar una ley afectaría considerablemente el orden jurídico nacional y los argumentos contenidos en las resoluciones seguirían un estilo diferente en cuanto a explicaciones y justificaciones de la medida..." (48)

Esta corriente de opinión es tan importante que en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, expedido por el --

(48) Agustín Pérez Carrillo, "Política legislativa sobre el control constitucional", en Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. La Reforma Judicial 1986-1987. México, Ed. Porrúa, 1987, p. 512.

entonces Presidente de la República licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, se menciona que, en materia de amparo:

"...se ha sostenido la conveniencia de que la declaratoria de Inconstitucionalidad de Leyes y Reglamentos, por la vía de Amparo, tenga alcance general y, por tanto, en la práctica, cancelatoria de la aplicación jurisdiccional y administrativa de normas inconstitucionales." (49)

Y en la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública, llevada a cabo por la Procuraduría General de la República en 1983, se propuso:

"...ampliar los efectos de la sentencia de amparo que declare inconstitucional una ley, de tal manera que pudiera llegarse al sistema de declaración general, en virtud de que la llamada 'fórmula Otero', que fue de gran utilidad para la consolidación de nuestro juicio de amparo, ya cumplió su misión histórica y debe superarse para adaptar nuestra máxima institución procesal a las circunstancias actuales". (50)

Sin embargo, existen serios inconvenientes que impiden que ésta sea una solución satisfactoria.

En principio, a pesar de las consideraciones en contrario que al efecto se han expuesto, el hecho de que las

(49) Citado en la Revista Mexicana de Justicia 85, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Instituto Nacional de Ciencias Penales, núm. 1, vol. III, enero-marzo, 1985, p. 181.

(50) Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública, México, Procuraduría General de la República, 1984, p. 11-14.

sentencias de amparo tuvieran alcance absoluto, erga omnes, y derogaran o abrogaran las leyes declaradas inconstitucionales, sí provocaría el desequilibrio entre los tres poderes porque se estaría atribuyendo al Poder Judicial una facultad legislativa que no corresponde a su naturaleza ni contribuye al mejor desempeño de su función como intérprete de la Constitución.

Aunque no lo acepten los que sostienen esta postura, el Poder Judicial se colocaría en un plano de superioridad frente al Legislativo, al poder anular totalmente sus actos y esto, tarde o temprano, repercutiría en la estabilidad política del país.

El licenciado Mariano Azuela hace la siguiente reflexión:

"Cuando se organiza un sistema de defensa de la Constitución ha de prevverse un grave peligro: el de que el poder controlador de la constitucionalidad no degenera a su vez en un poder incontrolado. Conocida es la tendencia psicológica del que detenta un poder a abusar del mismo. La posesión del poder lleva en sí la tentación del abuso. Cuando el poder controlador dispone de capacidad para derogar las leyes degenera fácilmente en un poder político que, rompiendo todo equilibrio con los poderes controlados, se erige en poder soberano y puede sustituir la norma constitucional por su libre arbitrio. Ese peligro no existe, por lo menos con caracteres serios, cuando la defensa de la Constitución se encomienda a hombres de derecho, jueces de carrera, a quienes no se encomienda propiamente una función distinta de la que siempre han ejercitado, la jurisdiccional." (51)

(51) Citado por Ignacio Burgoa, El juicio de amparo, -- p. 277.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Por otra parte, se correría el riesgo de "suprimir total o parcialmente cualquier ordenamiento legal cuyos resultados aplicativos en la realidad económica, social, política o cultural de México puedan ser benéficos o convenientes para la colectividad", (52) a pesar de que en algunos casos sólo se perjudique a determinado número de personas, - que para evitarlo puede recurrir al juicio de amparo.

5.2. Atribución de la facultad de iniciativa de las leyes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según Víctor Manzanilla Schaffer.

Con el propósito de resolver el problema que hemos planteado, algunos juristas han propuesto que se otorgue a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad constitucional de iniciar las leyes.

Un intento reciente en este sentido es la iniciativa presentada en 1984, ante el Senado de la República por uno de sus miembros, el Senador Víctor Manzanilla Schaffer, - quien votó en contra de la misma al ser desechada por unanimidad.

La iniciativa proponía adicionar al primer párrafo del artículo 71 de la Constitución con una cuarta fracción - que otorgara el derecho de iniciar leyes o decretos "Al Ple-

(52) Ibid., p. 278.

no de la Suprema Corte de Justicia de la Nación." En el -- acuerdo que la desechó, se explica que su autor basó el proyecto respectivo en el hecho de que el más Alto Tribunal del país "es el supremo y final intérprete de la Constitución y que por ello, lleva el pulso de la aplicación del derecho y de la interpretación de las leyes para mantener el Estado de Derecho vigente en nuestra sociedad." (53)

En síntesis, los argumentos que motivaron su desaprobación estriban en que "El Poder Judicial radicalmente -- carece de representación popular y la potestad legislativa, -- así sea en su fase de iniciativa, es algo eminentemente ajeno a la función jurisdiccional que incumbe a ese poder" (54), la facultad de juzgar es jurídica técnica y la de legislar política, por lo que no puede atribuirse a los jueces, que -- no tienen la legitimación política derivada del sufragio -- universal directo; se podría incurrir en el absurdo de que -- una ley iniciada por la Suprema Corte, posteriormente fuera declarada inconstitucional por ella misma; y se contribuiría a la instauración de una "tecnocracia judicial" --gobierno -- de los jueces--

5.3. Proposición de un procedimiento para que las leyes inconstitucionales sean modificadas por el Congreso federal o local, según Antonio Carrillo Flores.

 (53) Este acuerdo está transcrito como Anexo VIII en la obra de Arturo González Cosío, El juicio de amparo, p. 281.

(54) Ibid., p. 283.

Don Antonio Carrillo Flores considera "monstruoso" que las leyes declaradas inconstitucionales dejen de aplicarse "a quien obtuvo una sentencia favorable, pero no al resto de la comunidad." (55) Luego de examinar los antecedentes históricos y políticos del juicio de amparo, concluye:

"Dada la diversidad de tradiciones y la novedad en México del control judicial de la constitucionalidad, la respuesta sencilla debió ser que la legislación correspondiente derogase la norma inconstitucional o que se promoviera la reforma de la ley suprema." (56)

Asimismo, considerando que "la fórmula de Otero ya cumplió su cometido" sugiere que:

"... las decisiones de la Suprema Corte declarando inconstitucional una ley, cualquiera que fuera el procedimiento dentro del cual se hubieran dictado, deberían comunicarse a los respectivos Congresos, publicarse en el Diario Oficial y de inmediato dejar de tener vigencia en el punto concreto como si hubiesen sido derogadas. La notificación al Congreso respectivo tendría por objeto dar a éste la oportunidad de corregir la irregularidad señalada por la Corte, en caso de que fuese posible, o que pudiese legislar acerca de los problemas que la decisión judicial eventualmente crea." (57)

Este procedimiento es lo que el distinguido maes--

 (55) Antonio Carrillo Flores, La Justicia Federal y la Administración Pública, 2a. ed., México, Ed. Porrúa, 1973, - p. 291.

(56) Idem.

(57) Ibid. p. 318.

tro ha denominado "una fórmula intermedia y realista" (58), ante la fuerte insistencia de muchos por modificar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, imprimiéndoles efectos generales.

Consideramos acertada la idea de Carrillo Flores - en cuanto contempla la posibilidad de que sea el propio Poder Legislativo el que realice las reformas necesarias para corregir la inconstitucionalidad de las leyes.

Efectivamente, como lo indicamos al analizar el -- proceso legislativo, en atención al principio de autoridad -- formal de la ley, los actos del Poder Legislativo sólo pueden ser derogados o abrogados por el mismo poder y siguiendo el mismo procedimiento que se observó para su creación. Por tanto, las leyes declaradas inconstitucionales deben ser modificadas de igual manera, respetándose todos los pasos que precedieron a su promulgación.

(58) Antonio Carrillo Flores, La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos, México, Ed. Porrúa, 1981 p. 32.

C O N C L U S I O N E S .

Con el objeto de regular un procedimiento, esta- -
bleciendo sus bases constitucionales y legales así como las-
condiciones bajo las cuales debe llevarse a cabo, me permito
hacer las siguientes proposiciones:

PRIMERA. Reformar el inciso f) del artículo 72 - -
constitucional para quedar como sigue:

Art. 72...

a), b), c), d), e)...

f) En la interpretación, reforma o derogación de -
las leyes o decretos y los que deban hacerse con motivo de -
las sentencias de amparo en que sean declarados inconstitu-
cionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los-
Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito,
se observarán los mismos trámites establecidos para su forma-
ción, respetándose la autonomía del Poder Legislativo.

g), h), i), y j)...

SEGUNDA. Adicionar un octavo párrafo al artículo -
94 constitucional, que establezca:

Art. 94.....
.....
.....
.....
.....
.....

De la misma manera, la propia ley señalará la for-
ma en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los -
Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito
enviarán a la Cámara de Diputados o a la Cámara de Senadores,
si se trata de leyes federales o a las legislaturas de los -
Estados si son locales, los razonamientos que impulsaran la
derogación o abrogación de las leyes declaradas inconstitu-
cionales en sus ejecutorias, por el Congreso de la Unión o -
por los de los Estados.

TERCERA. Debe adicionarse el artículo 76 de la Ley de Amparo, para determinar el procedimiento que seguirán los tribunales federales al enviar sus resoluciones a las Cámaras o bien a las Legislaturas de los Estados, para derogar o abrogar la ley declarada inconstitucional. La reforma propuesta consiste en la adición del párrafo segundo:

Art. 76.
 Las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Tribunales Colegiados de Circuito y de los Juzgados de Distrito que declaren la inconstitucionalidad de una ley, deberán ser remitidas por el tribunal que así lo resolvió a la Secretaría de Acuerdos de la Suprema Corte, para que por ese conducto sean enviadas a la Cámara de Diputados o a la Cámara de Senadores, tratándose de leyes federales y a las Legislaturas de los Estados, si son locales, para que valiéndose de los propios razonamientos jurídicos que motivaron dicha declaración, éstos presenten ante el Congreso federal o local, según el caso, la iniciativa para derogarla o abrogarla.

CUARTA. Adicionar la Ley de Amparo en el capítulo de ejecución de sentencias, que quedaría redactado de la siguiente manera:

Artículo 131 bis. Resuelto un amparo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Colegiado de Circuito o un Juzgado de Distrito, en el que se haya declarado la inconstitucionalidad de una ley, el Presidente del Pleno o de la Sala correspondiente, del Tribunal Colegiado o el Juez de Distrito, en su caso, enviarán por conducto de la Secretaría de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, copia certificada de la sentencia ejecutoriada en que se declaró la inconstitucionalidad de la ley, para que la haga llegar al Congreso de la Unión o al Congreso del Estado, según se trate de una ley federal o local; con el propósito de que se proceda de conformidad a lo dispuesto por el artículo 94 constitucional.

Al enviar los tribunales de la Federación a cualquiera de las Cámaras, las resoluciones en las que se decla-

re la inconstitucionalidad de una ley, porque contienen el estudio jurídico del ordenamiento legal impugnado, desde el punto de vista de la Constitución, y los motivos y fundamentos del órgano de control para declarar que aquél la contraviene, estos razonamientos servirán de base para que la Cámara que los reciba, después de examinarlos y atendiendo a la ley declarada inconstitucional en su integridad, formule la iniciativa que corresponda, proponiendo las modificaciones --reforma, derogación, abrogación, adición-- necesarias para ajustarla a la Ley Suprema.

BIBLIOGRAFIA.

- ABASCAL Zamora, José María, et. al.,
Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987.
 México, Ed. Porrúa, 1987, 927 p.
- BAZDRESCH, Luis,
El juicio de amparo. Curso general., 4a. ed.,
 México, Ed. Trillas, 1987, 384 p.
- BURGOA, Ignacio,
El juicio de amparo, 26a. Ed.,
 México, Ed. Porrúa, 1989, 1080 p.
- Derecho constitucional mexicano, 4a. ed.,
 México, Ed. Porrúa, 1982, 997 p.
- CARRILLO Flores, Antonio,
La Constitución, la Suprema corte y los Derechos Humanos,
 México, Ed. Porrúa, 1981, 324 p.
- La justicia federal y la administración pública, 2a. ed.,
 México, Ed. Porrúa, 1973, 372 p.
- CASTRO, Juventino,
Garantías y amparo,
 México, Ed. Porrúa, 1983, 555 p.
- Hacia el amparo evolucionado, 3a. ed.,
 México, Ed. Porrúa, 1986, 142 p.
- Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública,
 México, Procuraduría General de la República, 1984, 979 p.
- GARCIA, Trinidad,
Apuntes de introducción al estudio del Derecho., 3a. ed.,
 México, Ed. Porrúa, 1944, 225 p.
- GARCIA Máynez, Eduardo,
Introducción al estudio del Derecho, 35a. ed.,
 México, Ed. Porrúa, 1954, 444 p.

GONZALEZ Cosío, Arturo,
El juicio de amparo, 2a. ed.,
 México, Ed. Porrúa, 1985, 304 p.

INSTITUTO DE ESPECIALIZACION JUDICIAL DE LA SUPREMA -
 CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION,
Manual del juicio de amparo,
 México, Ed. Themis, 1989, 555 p.

PALACIOS, J. Ramón,
La Suprema Corte y las Leyes Inconstitucionales,
 México, Ediciones Botas, 1962, 165 p.

Revista Mexicana de Justicia 85, No. 2 Vol. I, Abril-
 Junio, Procuraduría General de la República, Procu-
 raduría General de Justicia del Distrito Federal,-
 Instituto Nacional de Ciencias Penales, 357 p.

TENA Ramírez, Felipe,
Derecho constitucional mexicano, 7a. ed.,
 México, Ed. Porrúa, 1964, 547 p.

LEGISLACION:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 México, Ed. Porrúa, 1988, 127 p.

Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y --
para toda la República en materia federal, México, Ed. --
 Porrúa, 1968, 681 p.

Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de
los Estados Unidos Mexicanos.

TRUEBA Urbina, Alberto y Alberto TRUEBA Barrera, Nueva
Legislación de Amparo Reformada. Doctrina, textos y
jurisprudencia. Código Federal de Procedimientos --
Civiles. Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y
sus reformas, México, Ed. Porrúa, 1988, 49 ed., --
 467 p.

JURISPRUDENCIA.

Apéndices a los tomos XXVII y LXXIII del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca.

Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Tercera Sala, volumen LX.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1935, Octava Parte.