

110430  
25J.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
" ARAGON "

EL RESPETO A LA CONSTITUCION POR  
PARTE DEL PODER LEGISLATIVO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

BENJAMIN ALFONSO ZAVALA MARTINEZ

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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.

EL RESPETO A LA CONSTITUCION POR PARTE  
DEL PODER LEGISLATIVO.

INTRODUCCION,

CAPITULO 1. LA LEY COMO NORMA.

1.1. CONCEPTO DE LEY.

1.2. CARACTERISTICAS DE LA LEY.

1.3. LAS NORMAS Y SUS CLASES.

1.4. FACULTADES PARA INICIO DE LEYES Y DECRETOS.

1.5. EL PROCESO PARA SU FORMACION DE LEYES Y DECRETOS.

CAPITULO 2. EL PRINCIPIO DE LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL.

2.1. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

2.2. IMPUGNACION LEGAL DE LAS LEYES.

CAPITULO 3. EL JUICIO DE AMPARO.

3.1. EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES Y DECRETOS.

3.2. EL CONOCIMIENTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES  
DEL AUTOAPLICATIVO CORRESPONDIENTE.

3.3. TERMINO PARA LA INTERPOSICION DE LA DEMANDA DE AMPARO  
CONTRA LEYES.

3.4. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES CONTRA LEYES Y DECRETOS.

3.5. LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO  
CONTRA LEYES Y DECRETOS.

4. OPINION PERSONAL.

5. CONCLUSIONES.

6. BIBLIOGRAFIA.

INDICE  
CAPITULO 1

	Página
INTRODUCCION .....	1
LA LEY COMO NORMA .....	3
CONCEPTO DE LA LEY .....	12
CARACTERISTICAS DE LA LEY .....	17
LAS NORMAS Y SUS CLASES .....	24
FACULTADES PARA INICIO DE LEYES Y DECRETOS .....	33
EL PROCESO PARA SU FORMACION DE LEYES Y DECRETOS .....	36

CAPITULO 2

EL PRINCIPIO DE LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL .....	48
EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD .....	52
IMPUGNACION LEGAL DE LAS LEYES .....	61

CAPITULO 3

EL JUICIO DE AMPARO .....	73
EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES Y DECRETOS .....	78
EL CONOCIMIENTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE - LAS LEYES A TRAVES DEL AUTOAPLICATIVO CORRESPON- DIENTE .....	81
TERMINO PARA INTERPOSICION DE LA DEMANDA DE AMPA RO CONTRA LEYES .....	100
LAS AUTORIDADES RESPONSABLES CONTRA LEYES Y DE - CRETOS .....	108

LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES Y DECRETOS .....	119
OPINION PERSONAL .....	132
CONCLUSIONES .....	134
BIBLIOGRAFIA .....	138

## INTRODUCCION

Pienso que las instituciones jurídicas son perfectibles y eso me ha movido a tratar de formular bases que pudieran permitir, llegado el caso, una transformación jurídica, social y política de la innegable trascendencia histórica.

Los juristas siempre han pretendido que la justicia se estienda, a la comunidad en general, sin que existan instituciones que su limitado alcance, pudiera constituir privilegio para algunos pocos. Por mi parte, con las ideas que este trabajo contiene, pugno por su sistema jurídico que ofrezca, cuando las condiciones lo exijan, garantías a toda la población dentro del marco de la Constitución General de la República.

La estructura actual de nuestro procedimiento de Amparo ha provocado inquietudes de todo tipo. El amparo contra leyes en la legislación vigente, se a limitado a amparar y a proteger al quejoso, ordenando la desaplicación de la ley en el caso concreto o bien, concediendo al individuo una "patente de no aplicación de la norma". Los efectos de la sentencia de amparo, sin embargo, se limitan a casos singulares mientras que la ley va dirigida y obliga a la generalidad. Este contraste supone que en ocasiones la gran mayoría de la población acata disposiciones declaradas Inconstitucionales

por la Suprema Corte de Justicia, hecho que evidentemente, atenta contra la igualdad y por lo tanto contra la justicia.

El amparo contra leyes no cabe la menor duda, es la cuestión de mayor importancia que se puede plantear.

Su importancia deriva de que vivimos en un regimen de derecho escrito en el cual la ley juega un papel muy importante, Mediante el amparo contra leyes, se pretende declarar la Inconstitucionalidad de una ley que es la primera de las fuentes formales de derecho en nuestro sistema. En consecuencia he querido subrayar la fundamental importancia de este problema.

CAPITULO 1  
LA LEY COMO NORMA

Es conveniente estudiar previamente lo que algunos destacados, tratadistas han dicho sobre el particular, para posteriormente estar en aptitud de emitir una respuesta.

a) De acuerdo con Preciado hernández (1), debemos distinguir la ley de otros conceptos que pueden utilizarse como sinónimos, sin embargo, conceptualmente son diferentes. Nos dice que "el concepto de norma es una noción genérica con relación a la norma jurídica de regla-regla es la fórmula que prescribe lo que es preciso hacer para alcanzar un fin determinado".

Desprendemos de lo anterior que regla es un concepto genérico del cual la norma es una especie, es decir, toda norma es una regla, pero no toda regla es una norma. En sentido jurídico la norma es una regla obligatoria, o la regla que prescribe un deber.

Las leyes en su significación más amplia enseña Montesquieu son las relaciones necesarias que derivan de la natu-

---

(1) Preciado Hernández. Lecciones de Filosofía del Derecho. EDITORIAL. JUS. Quinta Edición. México, 1968.

turalidad de las cosas. Y en este sentido todos los seres tienen sus leyes... Entonces en lugar de hablar de leyes naturales y culturales, división que se presta a ser: errores y mal entendidos, conviene hacer extensivas a las leyes, la clasificación propuesta por Ampers para las ciencias, en cosmológicas, según que tengan por objeto respectivamente, la materia o el espíritu en cualquiera de sus manifestaciones (2). Entre la norma y la ley cabe hacer una distinción que resulta, de trascendental importancia. La ley es una proposición en indicativo pues se tiende a enunciar cual es la jerarquía de los valores humanos y de los actos humanos, encaminados al perfeccionamiento del hombre en todos sus aspectos.

La norma es una proposición en sentido imperativo, prescribe el deber de realizar los actos que son conformes al bien moral y de omitir o dejar de hacer los que son contrarios.

Toda vez que la norma es expresión imperativa de una relación necesaria moralmente su estructura formal o lógica corresponde a la de un juicio. Pero se trata de un juicio en los que el predicado es un criterio una apreciación, un fin, un valor, algo que puede ser una proyección del ser que

---

(2) Preciado, Hernández, Rafael. Op. Cit. Lecciones de Filosofía del Derecho. Editorial. Jus. Quinta Edición. México, 1968.

funge como sujeto.

La norma es un juicio de valor normativo, pues existe una relación de medio a fin que obedece a la naturaleza de la relación de necesidad moral que como juicio de valor enunciativo expresa las leyes morales y las de naturaleza imperativa de toda regla.

En cuanto al contenido de la norma se debe decir lo que se entiende por deber. Pero es necesario precisar lo que se entiende por deber para efectos del contenido de la norma. El deber es una necesidad moral de realizar los actos que son conformes al bien de la naturaleza humana y por los mismo conducen al individuo a la perfección y omitir lo que le degrada.

Pero, ¿porque el hombre debe de hacer el bien y evitar el mal? Su fundamento radica en al idea del bien racional que deriva de la naturaleza humana del individuo.

b) Henry Capitant (3), siguiendo a Beudaat define a la ley "como la regla dictada por el poder social que ordena, defiende o permite y debe ser obedecida por todos".

---

(3) Capitant, Henry. Protuario Civil. Cuarta Edición. Editorial de A. Pedone. Paris. 1962.

Esta definición describe en forma muy imperfecta lo que debe entenderse por una ley. Primeramente nos dice que debe provenir del poder social, pero ¿el poder social no tiene limitación alguna al dictar una ley? ¿está investido de una facultad amañada? Independientemente de cada sistema, la ley siempre ha tenido y tendrá que ajustarse a la naturaleza de las cosas, pues el día que un poder social como dice la definición se atreva a expedir una ley contraria a la naturaleza de las cosas y del hombre mismo lejos de cumplirse provocará una repulsión general y la costumbre hará derogar dicha ley.

Además nos dice la definición que la ley ordena, defiende o permite, nosotros entendemos que la ley no defiende, aunque en ocasiones a través de una permisión o de una limitación, se trata de defender o de proteger ciertos valores que el legislador estime conveniente tutelar, así por ejemplo a través del delito de homicidio, el legislador tutela la vida.

Siendo congruente con nuestro sistema de estado liberal o burgués como lo llama Carl Schnitt (4), la ley sólo puede limitar la libertad de los individuos a quienes va dirigi

---

(4) Schnitt, Carl. Teoría de la Constitución. Editorial Nacional. México.

da dicha ley o bien puede prescribir una conducta determinada a cargo del individuo que se ubique en el supuesto previsto, por la norma. En suma, la ley ordena, prescribe una conducta, o bien permite la conducta de un individuo, pero no debe, conforme a su naturaleza misma, defender o proteger; es demagógica una ley que tiende a proteger o a defender a ciertas personas o grupos de personas, la ley no puede estar dirigida a proteger o defender, esta función estará a cargo de los órganos jurisdiccionales, quienes protegerán a los particulares o a través de la justa interpretación y aplicación de las leyes a los casos concretos.

c) Don Angel Caso (5), nos dice que la ley es, "la norma de derecho dictada, promulgada y sancionada por el poder público, aun sin el consentimiento de los particulares.

La anterior definición, con todo el respeto que el maestro nos merece, no resiste un enjuiciamiento serio. Dice que la ley debe ser sancionada y sobre el particular Don Felipe Tena Ramírez, señala "...existe en los regímenes monárquicos la sanción, que es el acto por el cual el jefe del estado interviene en la potestad legislativa al otorgar su aprobación al proyecto de ley tratado por el parlamento. "La sanción

---

(5) Caso, Angel. Principios de Derecho. Editorial Cultura. México. 1935.

se asemeja al veto porque implica como éste, el ejercicio por parte del ejecutivo de su voluntad propia al conceder o negar su aprobación al acto legislativo; pero al mismo tiempo la sanción es también promulgación porque el acto de aprobación lleva implícita, expresa, al orden de ejecución..." De lo anterior transcrito encontramos que sanción admite dos acepciones, la primera participación del ejecutivo en el acto legislativo, al autorizar o aprobar la LEY EMANADA de este poder; no es requisito esencial de la ley la autorización o sanción del ejecutivo, independientemente que la sanción corresponde a los sistemas monárquicos. En cuanto a la segunda acepción, se asemeja a la promulgación y constando ya este elemento en la definición ésta resulta tautologica o por lo menos repetitiva o reiterativa.

De dicha definición se deriva que la ley será "...sancionada por el poder público aún sin el consentimiento de los particulares". EN esta parte de la definición se legitima la arbitrariedad del legislador, además que resulta contradictorio con el principio Constitucional, porque el artículo 40<sup>o</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que nuestro sistema es representativo en el cual los Diputados, Senadores y Presidente de la República, no son soberanos, nuestra soberanía radica en nuestro pueblo, según el artículo 39<sup>o</sup> de la misma Constitución.

El órgano funge como representante del pueblo soberano en estos términos no se puede decir que se legisle contra la voluntad del pueblo que es el soberano.

d) Gabino Fraga (6), ha expresado que la ley es una manifestación de la voluntad encaminada a producir un efecto en derecho y concluye que la ley substancialmente constituye un acto jurídico.

La ley -dice Fraga- desde el punto de vista material se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general.

El dato que nos proporciona el maestro sobre lo que debemos entender por ley señala un elemento de la definición; es:

Un acto y sobre este elemento jamás se ha discutido, pues evidentemente que lo es; sin embargo no llegamos a un punto que permita aclarar el concepto.

e) García Maynez, no define en su obra Introducción al Estudio del Derecho, lo que debemos entender por la ley,

---

(6) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1968.

aunque no deja de reconocer que es un tema de altísima importancia.

García Maynez, más que hablar de ley prefiere hablar de norma y trata de distinguir su acepción amplia de su acepción restringida y sobre -esta nos dice que es una regla de comportamiento que impone deberes o confiere derechos; señala, también el maestro García Maynez que la finalidad de la norma de conducta, estricto sensu, es provocar un comportamiento y que tiene como fundamento filosófico, la libertad del hombre.

Además; indica el maestro que la legislación es una fuente formal del derecho, entendiendo por fuente formal del proceso de creación de la norma jurídica.

En confirmación de la anterior opinión, el Dr. Arellano García (7), ----- expresa- "si la fuente formal es como se enjendra la norma jurídica, la ley no es la fuente formal sino que lo es el proceso legislativo.

f) Tomás de Aquino (8), en su obra monumental, nos dice; "la ley no es más que un ordenamiento de la razón en

---

(7) Arellano García, Carlos. Derecho Internacional, Privado. Primera Edición Editorial Porrúa, México, 1974.

(8) Tomás de Aquino. Suma Teológica Biblioteca de Autores Cristianos. Madrid. 1954.

orden al bien común, promulgada por aquel que tiene el cuidado de la comunidad".

g) Juan Carreras y Araño (9), sobre esta definición comenta; "a primera vista parece que las fórmulas generales y aparente vagas bajo las cuales presenta esta definición no debe perjudicar a la exactitud y precisión de la idea que se trata de explicar. Notese aquí, que esta definición contiene todos los caracteres esenciales de la ley, abarca al propio tiempo en su seno todas las especies de leyes, a pesar de su inmensa distancia y de sus reciprocas diferencias, la ley natural y la divina, la ley eterna y la humana, todas caben en esta definición.

---

(9) Carreras Y Araño, Juan. Filosofía de la ley según Santo Tomás. de aquino. Primera Edición, Editorial Zeus. Madrid. 1919.

### 1.1. CONCEPTO DE LA LEY

Partiendo de la definición de Santo Tomás de Aquino que parece ser la mas aceptada, los elementos de la ley son;

- a) Racionalidad
- b) Orientación al bien común
- c) Autoridad para producir la de aquellos que tienen a su cargo la comunidad
- d) Promulgación

a) Racionalidad de la ley.- ¿Por qué decimos que la ley es un ordenamiento de la razón?

La explicación nos la proporciona el mismo Santo Tomás de Aquino cuando manifiesta; "La ley es una especie de regla y medida de los actos, la regla y medida de los actos humanos es la razón, la cual constituye el principio primero de esos mismos actos, pues ella cumple u ordena las cosas a su fin..... lo que se deduce que la ley es algo propio de la razón". (10)

A propósito de lo anterior el Doctor Jaime Balmes, (11)....

---

(10) Santo Tomás de Aquino. Op. Cit. P. 64. Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid. 1954.

(11) Balmes Jaime. Filosofía Elemental. Editorial Zeus. Barcelona. 1968.

abunda; "Cuando la razón impera, hay legitimidad, hay justicia, hay libertad cuando la sola voluntad manda, hay ilegitimidad, hay injusticia, hay despotismo".

Aunque no es nuestro propósito ahondar en cuestiones de orden filosófico, sentimos la obligación de señalar que las leyes que no han emanado de la razón de los hombres, son leyes injustas y siendo la ley una fuente del derecho y siendo la justicia finalidad de éste, la ley debe de emanar de la razón para ser una ley justa y legítima.

b) Orientación al bien común.- ¿La ley se endereza al bien común?

Sigamos a Santo Tomás, "Si la parte se ordena como lo perfecto, a lo imperfecto y siendo el hombre parte de la comunidad perfecta, es necesario que la ley propiamente mire a aquél orden de cosas que conducen a la felicidad común.... de donde se sigue que la ley ante todo se ordena al bien común". (12)

Santo Tomás, reconoce como fin "In operativis" de la ley, el fin último de la vida humana, a saber la felicidad

---

(12) Santo Tomás de Aquino. Op. Cit. Pág. 88. Biblioteca de Autores Cristianos. Madrid, 1954.

pero, no se refiere a la felicidad del hombre solo, pues el hombre no puede encontrar la felicidad del hombre apatándose del mundo como el legendario Robinson Crusoe; sino todo lo contrario, el hombre encuentra su felicidad dentro de una colectividad donde todos se realizan y se perfeccionan.

c) Autoridad para producir leyes.

Los hombres organizados en forma societaria han conferido atribuciones, a algunos miembros para detentar el poder. Una de las formas de ejercer el poder se realiza a través de la expedición de leyes.

Las leyes expedidas por el legislador nombrado por la misma sociedad, se conoce, como ley positiva.

d) Promulgación.

Para que una ley adquiriera fuerza obligatoria, que es lo propio de la ley, es necesario que dicha ley se aplique a los individuos, quienes deberán conformar su conducta con aquellas que las leyes prescriben.

¿Pero como obligar a los individuos a actuar conforme a la ley? tal aplicación sólo se logra cuando, mediante la promulgación se pone en conocimiento de aquellos hombres.

Por consiguiente la promulgación es necesaria para que la ley adquiriera vigencia.

Por lo anterior es claro que la promulgación sí es un requisito esencial de la ley en general y a fortiori lo es de la ley positiva pues su aplicación a los actos humanos se realiza mediante notificación auténtica de la misma hecha por el legislador a los gobernados.

Promulgación y Publicación son términos sinónimos y no cabe hacer distinción entre ellos, aunque algunos autores traten de encontrarla.

Don Gustavo R. Velazco, (13) sostiene que no existe diferencia alguna entre ambos términos y literalmente indica, "En México no debemos distinguir entre promulgación y publicación puesto que para la Constitución, los términos son sinónimos y hasta intercambiables".

En el sentido contrario, el maestro Tena Ramírez expresa; "Promulgar (provulgare) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad el conocimiento de una ley", haciendo una diferenciación entre los dos términos del modo

---

(13) Velazco, Gustavo R. El Foro. Abril 1971. Pág. 43-47.

siguiente; "Por la promulgación el ejecutivo autentifica la existencia y la regularidad de una ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir... la publicación es pues, el acto del poder ejecutivo, por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento, de los habitantes, mediante un acto que permite la presunción de que la ley es conocida por todos".

Pensamos que, de las disposiciones, Constitucionales que se refieren indistintamente a la promulgación y publicación de las leyes, la mecánica de dicha promulgación se encuentra regulada en los artículos; 3<sup>o</sup> y 4<sup>o</sup> del Código Civil, que a la letra dicen:

Artículo 3<sup>o</sup>.- "Las leyes, reglamentos circulares o cualquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial".

Artículo 4<sup>o</sup>.- "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".

## 1.2. CARACTERISTICAS DE LA LEY

Partiendo de la definición que hemos considerado satisfactoria, además del estudio de otras definiciones, pertinentes analizar y cuales son las características de la ley.

La ley debe ser un ordenamiento que regula la conducta del hombre en una colectividad, y consecuentemente en todo grupo social civilizado, encontramos leyes proporcionadas a la sociedad por su autoridad. Nos encontramos frente a las leyes que emanan del poder público y que tienen la cualidad de ser leyes jurídicas.

De lo anterior que si la ley existe en una sociedad eso quiere decir que va encaminada a regular diversas relaciones que pueden surgir entre los integrantes de dicha colectividad y la autoridad en su caso, así es que la ley no puede ir dirigida a una sola persona, pues ya no estaría dirigida a la sociedad, ni realizaría el bien común que toda norma o ley persigue. Por ello la ley debe ser general.

a) Generalidad.- Se entiende por ley general aquella que va dirigida a todos y no a uno o a unas cuantas personas. Cuando la ley dirigida, a uno a unos cuantos, estamos en presencia de una ley privativa, que esta prohibida por nuestra Constitución en su artículo 13º . En consecuencia el hábito de-

aplicación de la norma debe ser general y no se debe ni se puede legislar para una sola persona.

Algunos tratadistas arguyen que la irrestricta aplicación de la ley sin considerar determinadas circunstancias, puede originar graves consecuencias de injusticia, en este sentido debe recordarse la sentencia latina: "Summa in jus, summa injuria". Otros autores hablan de la "EPIQUEYA" de la que a continuación nos ocupamos.

Mencionamos en el párrafo que antecede que la irrestricta aplicación de la ley a todos los casos puede resultar más injusta que su inaplicación. Vamos a poner un ejemplo un tanto exagerado. Cuando la circulación de los automóviles, en una vía de comunicación es densa y su agente de la autoridad descubre que un vehículo circula por ella al margen de las disposiciones legales aplicables, si resuelve detenerlo por o sobre la vía, resulta obvio que produciría un grave congestionamiento en la circulación, lo que abiertamente es injusto, pues por un mal entendido solo en el desempeño de sus funciones, se va a molestar al resto de los automovilistas circulantes en ese momento.

Es en razón de lo anterior que resulta más justo no aplicar las consecuencias de la norma que aplicarlas. Esta figura algunos autores la conocen con el nombre de "Epiqueya",

debiendo entender por epiqueya la modificación o no aplicación de una ley, en razón de su universalidad, a un caso concreto.

Con fundamento en la epiqueya no deberá aplicarse la ley, en cierta forma podríamos decir que la epiqueya podría constituir una excepción al principio de generalidad de la ley.

Dentro de nuestra disposiciones positivas no se dice expresamente que la ley debe ser general. Aunque en estricta lógica jurídica no es necesario que el legislador, lo aclare pues la generalidad de la ley deriva de su propia naturaleza.

El primer párrafo del artículo 21<sup>o</sup> del Código Civil en alguna forma nos hace referencia a la generalidad al preceptuar... "La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento..." Más adelante el propio artículo señala excepciones a esa generalidad que caracteriza a toda ley y posiblemente esas excepciones pudieran considerarse un reconocimiento de la existencia de la epiqueya para ser más equitativa la aplicación del derecho en cada caso concreto.

b) Impersonalidad de la ley.- La ley esta encaminada al bien común y una ley que fuere dirigida a una persona a título particular, sería una norma individualizada, como es

una sentencia o un contrato, pero no podría llamarsele la ley pues lejos de estar dirigida al bien común, sería una disposición dirigida al bien particular de una persona, o producto del capricho de una autoridad.

Imaginemos que el órgano legislativo expide una ley en virtud de la cual se le conceden derechos especialísimos a una persona determinada, independientemente de la prohibición Constitucional, la lógica misma rechazaría que se le llamara ley, pues una nota esencial de ésta es su generalidad y un desdoblamiento de ella, es que va dirigido a todos aquellos que se pongan bajo el supuesto previsto en ella, aplicando las consecuencias prevista, sin importar sus cualidades individuales y personales, que constituye un derecho subjetivo. A esta característica le llamamos impersonalidad de la ley.

Esta características está plasmada en el artículo 13 Constitucional, que expresamente señala: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas..."

La característica de impersonalidad de la ley se encuentra doblemente fundamentada en al definición d ela ley de Santo Tomás, cuando indica; a) que es un ordenamiento de la razón:

b) Encaminado al bien común, además por el desdoblamiento de la generalidad de la ley a que nos hemos referido.

c) Abstracción de la ley.- La mayoría de los autores han admitido que la ley positiva, para su formulación o enunciación, consta de dos elementos, un supuesto y una consecuencia. Vgr. Comete el delito de homicidio aquel que priva de la vida a otro. (Artículo 302 del Código Penal para el D.F.)

Encontramos el supuesto; privación de la vida a un hombre; consecuencia, se ha cometido el delito de homicidio; conclusión: debe aplicarse al responsable la pena que la propia ley señala.

La ley en forma abstracta enuncia o formula los supuestos de la ley y su consecuencia. Dicha ley regulara el hecho a partir del momento en que se expide la ley, o sea el legislador partió de una abstracción se convierte en hipótesis una vez que se realiza lo previsto por la norma.

El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, dice "Abstraer" es separar, mediante una operación intelectual las cualidades de un objeto para considerarlas aisladamente o para considerar el mismo objeto en su pura esencia o noción.

Considerando lo anterior podemos formular conclusiones sobre estas características de la ley, la ley no puede versar sobre un hecho que a sucedido con anterioridad a la expedición de la ley, para explicarlo a ese hecho, sin que el legislador a través de una operación intelectual y tomando en consideración un valor que debe ser tutelado, legisla para todos los hechos que con posterioridad sucedan, aplicandose las consecuencias previstas por la misma ley.

Se trata de una operación intelectual a cargo del legislador que se encuentra comprendida en la definición de Santo Tomás de Aquino. "Ordenamiento de la razón".

La propia Constitución prohíbe una ley que se aplique a un caso concreto y que una vez aplicada pierda vigencia dicha norma;

Artículo 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado

un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que correspon-  
da.

La facultad de expedir leyes es privativa del poder legislativo, siguiendo la terminología establecida en nuestra Constitución, son atribuciones de dicho órgano.

Las atribuciones se clasifican en materiales y formales.

Las primeras son aquellas que atienden a la naturaleza del acto independientemente del órgano del cual emanan, y formales aquellas que atienden al órgano del que emanan, sin importar la naturaleza de dicho acto. (14)

El órgano legislativo, formal y materialmente, tiene atribuciones, para expedir leyes y decretos, aunque se discute la distinción que entre ellos puede existir.

Solamente la Constitución de 1836 estableció distinción entre ambos conceptos, diciendo que la ley tiene un objeto general, en tanto que el decreto tiene un objeto particular.

---

(14) Fraga Gabino. Op. Cit. Pág. 98. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Primera Edición. México. 1972.

### 1.3. LAS NORMAS Y SUS CLASES

Como ya vimos, la vida del hombre en sociedad resultaría absurda, e imposible sin una serie de mandatos, guía o reglas de conducta que regulen todos sus actos.

Si cada uno de nosotros ejercitará su libre albedrío sin restricción alguna, los abusos hacia los demás no tendrían límites. Pero afortunadamente una de las diferencias fundamentales del hombre con los demás animales, consiste precisamente en que aquel regula todos sus actos o casi todos sus actos de la vida con diversas conductas preestablecidas mediante normas, es decir, reglas con fuerza de obligar.

La palabra norma significa regla de conducta en sentido estricto, es cuando impone deberes y otorga derechos. las normas son: Las directrices, los caminos que ha de seguir el hombre para el mejor desarrollo de la sociedad.

Podríamos afirmar que, sin las normas los hombres volverían al estado presocial de lucha, de guerra de todos contra todos, pues no tendrían patrones para ordenar sus conviencias. las normas o reglas de conducta son los enunciados que establecen la forma en que ha de ordenarse una relación social.

Como parte primordial de las normas jurídicas son los deberes y derechos que impone y otorga, respaldados por la sanción que se impone a aquel que incumple con un mandato. La vida en correlación social implica que nos abstengamos de llevar a cabo ciertas conductas, tales como robar, matar, etc.: Así como el observar necesariamente otras, por ejemplo: El dar alimentos a la familia, el procurar a los hijos, etc.

Para regular la relación humana, existen diversas reglas que son necesarias de observar las cuales son: normas jurídicas, morales, religiosas y sociales que imponen o condicionan de los seres humanos para una mejor armonía social.

a) Normas jurídicas.- Son aquellas disposiciones que el poder público por medio de sus órganos legislativos señala como obligatorias a la obediencia, general y en caso de la inobservancia las hace cumplir de acuerdo con los órganos judiciales.

La norma jurídica es una regla de conducta humana a cuya observación puede constreñirnos el estado mediante una presión externa de mayor o menor intensidad.

Las normas jurídicas no están dispersas caóticamente sino que se existen concentradas y ordenadas en instituciones claramente definidas. El conjunto de normas jurídicas constitu-

yen el derecho. Las normas jurídicas tienen como meta el encausamiento de la vida que para llegar al feliz concierto, de paz y respeto de los uno con los otros y de éstos con aquellos que exige, el estado de sociedad mismo que aparece por los deseos de los humanos de que en sus relaciones no haya violencia, y si orden y progreso en el desarrollo social.

Podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que el derecho es algo que sólo corresponde a los hombres, pues los demás seres vivos del mundo de la naturaleza están en constante lucha destrozándose unos a los otros porque les falta la norma jurídica.

Si se deja de cumplir con una norma jurídica, hay una sanción, es una represión del estado, es decir, se impone un castigo para hacerla cumplir mediante los órganos establecidos al respecto.

b) Normas Morales.- El hombre es libre interiormente, esto es, esta investido de ser él mismo la causa primera de sus acciones. A pesar de esa independencia, esta sometido por su naturaleza a ciertos deberes, es decir, a la necesidad moral de hacer o no hacer una cosa, o dicho de otro modo, la moral está formada por el conjunto de principios rectores internos de la conducta humana que indican cuáles son las acciones buenas o malas para hacerlas o evitarlas.

La moral sólo regula los actos internos, la causa psicológica que produce la conducta humana.

Estos deberes interiores o morales, no tienen más sanción en caso de incumplimiento que en el fuero interno, en la conciencia del individuo. Como no produce la facultad o el derecho de exigir cumplimiento algunos autores han afirmado que la moral es imperfecta, sólo existirá un remordimiento, un reproche, un malestar en la conciencia del sujeto infractor.

La moral implica un grado de perfección psíquica que rara o muy difícilmente se alcanza, por ejemplo los deberes de asistencia y sacrificio.

La moral valora las acciones en si misma.

Su campo es el de la conciencia; su orden es lo interior, la intención, es el propósito del obrar del individuo, regula la paz interior, las convicciones del ser, se ocupa del comportamiento sólo cuando enjuicia la conducta humana en relación con los valores supremos hacia los que debe enfilarse la vida.

c) Normas religiosas.- El hombre se dedicó desde los primeros tiempos a crear además de todas las cosas materiales, una serie de intereses espirituales; uno de esos intereses

ha sido la religión.

La religión está integrada por un conjunto de creencias o dogmas de alguien o algo que considera divino y por ende se le practican veneraciones para darle culto.

Las religiones cualesquiera que sean, establecen una serie de disposiciones, para que sus regidores alcancen una meta determinada. Reglas que estiman se originan de un ser superior, consideran además de la conducta con sus semejantes la conducta de estos para con dios.

Suponiendo que el individuo no da el cumplimiento debido a uno de estos preceptos religiosos, el castigo será de tipo espiritual, ya que este no verá la luz prometida, no alcanzará el fin que le han enunciado, es decir, que el castigo está relacionado exclusivamente con lo prometido para el creyente.

d) Normas de Trato Social.- Estas normas responden también a la denominación, de usos sociales, reglas de trato externo, o conveccionalismo sociales.

Estas reglas suelen aparecer en forma consuetodina -  
ria, como mandatos de la colectividad, como comportamientos necesarios en algunos grupos, son ciertas prácticas admitidas

en sociedad.

Como tales normas encontramos: El decoro, la cabellerosidad, la finura, la decencia, la gentileza, la corrección de maneras, el bien hablar, el saludo, etc.

Las normas sociales no tienen un molde universal ni general, sino son una serie de prácticas diversas para cada grupo social. Aquello que para alguien es aceptado, para otros puede resultar ridículo e indecoroso. Cada grupo sea cual fuera su origen, tiene prácticas, usos y hábitos propios que determinan su conducta y que han considerado como obligatorios. En caso de incumplimiento de una de estas reglas de trato social, no existe sanción judicial, sino que el infractor sería mal visto, censurado o repudiado por parte del grupo social de que se trate.

#### Diferencias entre Moral y Derecho.

Como ya vimos la teoría de los deberes interiores forma la moral y la de los exteriores forma el derecho. Las primeras suelen llamarse imperfectas, porque no producen la facultad de extinguir su cumplimiento. Un deber moral puede ser el dar limosna, etc., más nadie nos puede obligar a que la demos. Lo contrario sucede con los deberes jurídicos o también designados perfectos, puesto que existe la posibilidad

de exigir su cumplimiento.

Lo anterior no quiere decir, por ningún motivo que la moral y el derecho, se oponga entre si, sino por el contrario están en íntima relación.

No obstante que entre la moral y el derecho existen relaciones, entre ambas existen diferencias también perfectamente definidas.

El derecho es bilateral, coercible, heterónomo y externo. La moral es unilateral, incoercible, autónoma o interna.

Unilateralidad y bilateralidad.- Como primera diferencia entre moral y derecho, encontramos que los preceptos morales son unilaterales y los jurídicos son bilaterales. Estos quiero decir que en los primeros, frente al sujeto que lo obligan no existe otro autorizado para exigirle tal cumplimiento.

La bilateralidad del derecho estriba en que impone deberes al mismo tiempo, que confiere derechos, es decir, frente a la persona se encuentra jurídicamente obligada, existe otra con el derecho correlativo de exigirle el cumplimiento de la obligación.

Incoercibilidad y coercibilidad.- La incoercibilidad de la moral consiste en que su cumplimiento ha de ser espontáneo, no puede obligarse a que cumpla el precepto ético por la fuerza judicial. El derecho en cambio es coercible, porque existe la posibilidad de obligar el cumplimiento de la obligación de manera no espontánea aun contra la voluntad del que la a violado, pues esta es la facultad que existe de hacer valer el derecho con la intervención de las autoridades judiciales en los supuestos que no se a cumplido de manera espontánea.

Autonomía y Heteronomía.- La moral es autónoma en virtud de que para que sea obligatoria se necesita el reconocimiento del sujeto, el autor de la regla, es el mismo que debe cumplirla la palabra misma denota autodeterminación. El derecho por el contrario no se origina en la propia conciencia de quien debe cumplirlo, sino que emana de las voluntades diferentes es decir, las normas jurídicas son creadas por el legislador para que las observen todos los miembros de la colectividad, independientemente de lo que piensen quieralo o no.

Interioridad y exterioridad.- La moral no considera más que la conducta interior de los hombres que determinan su actuación. El derecho solo califica los actos externos sin importar las causas psíquicas que los produce.

Si el poder público, a cuyo cargo está la creación y ejecución de las normas jurídicas mediante sus órganos específicos, pudiera a través de los mismos imponer la manera interna de los hombres, es decir, la moral se estaría en un Estado de dictadura absoluta e irracionables, pues se privaría a la humanidad del inviolable derecho de concebir ideas, circunstancias que los caracteriza y los distingue de los demás seres de la naturaleza.

#### 1.4. FACULTADES PARA INICIO DE LEYES Y DECRETOS

La actividad encaminada a la elaboración de las leyes recibe el nombre de Proceso Legislativo.

Algunos autores señalan como fuente del derecho a la ley. La legislación es un proceso en el que intervienen uno o varios órganos del Estado, durante este proceso se elaboran los textos legales. Por lo tanto la ley es un producto de la obra legislativa.

Este proceso legislativo está regulado en los artículos 71<sup>o</sup> y 72<sup>o</sup> de nuestra Constitución, que a continuación transcribo:

Art. 71<sup>o</sup>.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de Unión; y
- 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 presentaran los diputados y senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

En términos generales, el proceso legislativo comprende el conjunto de actos que van desde la presentación de una iniciativa ante cualquiera de las cámaras, hasta la publicación de la ley en el Diario Oficial, Proceso en el que colaboran los poderes legislativo y ejecutivo.

Este artículo se refiere al primer acto dentro de este proceso, o sea, la presentación de un proyecto de ley ante una de las dos cámaras para su discusión.

No cualquier persona está facultada, dentro de nuestro régimen jurídico, para iniciar una ley. Compete solo al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores, al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, estas últimas en virtud del pacto federal. Sin embargo, cada ciudadano, tiene la libertad de sugerir al ejecutivo o a alguno de los representantes populares, locales o federales, la conveniencia de expedir una ley o decreto para que en ejercicio de su facultad de iniciativa presenten el proyecto, pero esos funcionarios pueden aceptar o rechazar la sugestión.

La iniciación de un proyecto de ley no significa que deba necesariamente, convertirse en tal, pues puede lo

mismo ser rechazada o modificada que aprobada, pudiendo acontecer las diversas situaciones a que se refiere el artículo 72<sup>o</sup> Constitucional.

### 1.5. EL PROCESO PARA SU FORMACION DE LEYES Y DECRETOS

En los países de derecho escrito, la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales.

Podríamos definirla 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.

De acuerdo con el artículo 70<sup>o</sup> Constitucional toda resolución del congreso tendrá carácter de ley o decreto. A su vez, las leyes o decretos se comunicarán al ejecutivo firmado por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta".

En nuestro proceso legislativo existen seis etapas que son:

- a) Iniciativa
- b) Discusión
- c) Aprobación
- d) Sanción
- e) Publicación
- f) Iniciación de la vigencia

A continuación veremos cada una de ellas:

**Iniciativa.**- Es la facultad de presentar ante el Congreso de la Unión un proyecto de ley. El artículo 71<sup>o</sup> de nuestra Constitución reglamenta la iniciativa, en los términos que ya vimos anteriormente.

La formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente, en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todas las cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. (fracción H. artículo 72<sup>o</sup> Constitucional)

**Discusión.**- Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, para determinar si son aprobadas "Todo proyecto, o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ellas, observando el reglamento de deberes sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. (Primer párrafo del artículo 72<sup>o</sup> de la Constitución)

A la Cámara donde inicialmente se discute el proyecto de la ley se le llama Cámara de origen, a la otra se le llama Cámara Revisora.

**Aprobación.-** La aprobación consiste en dar las Cámaras su asentimiento, o conformidad a una iniciativa de ley. La aprobación tiene lugar cuando la mayoría de los miembros presentes han otorgado su voto afirmativo al proyecto que previamente se ha discutido, esta aprobación puede ser total o parcial.

**Sanción.-** Se llama sanción al acto por medio del cual, el C. Presidente de la República, bajo su firma manifiesta su conformidad con una iniciativa de ley aprobada anteriormente por las Cámaras.

Dicho funcionario puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso, en el ejercicio llamado de veto o derecho de veto.

**Publicación.-** Una vez que el proyecto de ley obtiene la sanción del poder ejecutivo, tiene lugar la publicación que consiste en dar a conocer la ley a quienes deben cumplirla. Para que una ley pueda obligar a su cumplimiento, debe ponerse al alcance del público el texto de la misma.

La publicación se hace en el llamado Diario Oficial de la Federación. Además de este existen en México, además los diarios o Gacetas Oficiales de los Estados, en los cuales se publican las leyes de carácter local respectivas.

Las reglas sobre discusión, aprobación, sanción y publicación, se hallan consignadas en los siguientes incisos del artículo 72<sup>o</sup> Constitucional:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá el ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer lo publicará inmediatamente.

b) Se reputará aprobada por el poder ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días hábiles útiles; a no ser que corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus secciones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso este reunido.

c) El proyecto de ley o decreto 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 fuera 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.

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad, por la Cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nueva fuese aprobada por la mayoría misma, pasará al ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si la reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

e) Si un proyecto de la ley o decreto fuese desechado en parte, modificado, adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versara unicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueran aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes se desearán 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 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.

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

g) 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.

h) La formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente, en cualquiera de las dos Cámaras con excepción con 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.

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten a menos que transcurra un mes desde que se pases a la Comisión dictaminadora sin que éste rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejercen funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los funcionarios de alto nivel de la Federación por los delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria o secciones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Iniciación de la Vigencia.- En esta etapa entra en vigor la ley con toda fuerza obligatoria; para determinar la fecha a partir de la cual las leyes entran en vigor, existen dos sistemas el sucesivo y el sincronico.

El sistema sucesivo funciona de la siguiente manera: (artículo 3<sup>o</sup> del Código Civil).

"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 del en que se publiquen en el Diario Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., de reputen publicados y sea obligatorio 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 aquel que comienza su vigencia se denomina *Vocatio legis*. (15)

El sistema sincrónico se encuentra contenido en el propio Código Civil en los siguientes términos: artículo 4º "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 pasar al siguiente capítulo, quisiera exponer la jerarquía del orden jurídico mexicano por su importancia y relación con el tema que se está tratando que es la ley.

La jerarquización de las normas es necesaria, tanto por una razón de orden como la necesidad que unas se apoyen en otras. Toda norma jurídica se considera válida, obligatoria, porque se encuentra apoyada en otra superior y está a su vez está apoyada por otra norma superior y está a su vez está apoyada por otra norma de más elevada categoría y así sucesivamente hasta llegar a la norma suprema que es la Constitución.

---

(15) Rangel y Vázquez, Manuel. El control de la Constitucionalidad de las leyes. P. 358 y el juicio de Amparo de Garantías en el Estado Federal. Editorial Cultura. México, 1952

El orden jerárquico determinará en caso de contradicción entre dos normas, cual será aplicable.

La gradación establecida por nuestro sistema jurídico es la siguiente:

- a) La Constitución Federal
- b) Las leyes Federales y los Tratados
- c) Las Leyes Ordinarias
- d) Los Decretos
- e) Los Reglamentos
- f) Las Normas Jurídicas Individualizadas

a) Constitución Federal.- Es la norma jurídica fundamental, es el documento que contiene las desiciones políticas fundamentales que se refieren a la forma de gobierno, a los poderes del estado, los órganos del mismo la competencia de dichos órganos los procedimientos para integrarlos los derechos fundamentales del individuo etc.

b) Las Leyes Federales y los Tratados.- Las primeras son reglamentarias de los preceptos constitucionales y obligan a su cumplimiento en todo el territorio de la República; son creadas por el Congreso de la Unión y comparten la elevada categoría de los tratados internacionales. Son leyes federales entre otras, la Ley Orgánica de la Educación Pública, la Ley

de Imprenta, la Ley de Nacionalidad y Naturalización, la Ley Federal del Trabajo, etc.

Los Tratados Internacionales son compromisos o acuerdos que celebran dos o más Estados, con objeto de resolver problemas de interés común a las entidades políticas contratantes.

El contenido de los tratados puede versar sobre cuestiones políticas, jurídicas, comerciales, culturales, bélicas, etc.

Por su gran trascendencia, los tratados solo pueden celebrarse por el Presidente de la República, a quien le otorga tal facultad la fracción X. del artículo 89<sup>o</sup> de la Constitución Federal; "las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes... X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiendo los a la ratificación del Congreso Federal.

c) Las Leyes Ordinarias.- La ley ordinaria o local no emana directamente de los preceptos constitucionales y solo tienen vigencia en la entidad federativa para la cual fueron elaboradas.

Entre ellas podemos encontrar los Códigos Civiles y Penales de cada uno de los Estados y del Distrito y territorios federales, así como los Códigos de Procedimientos civiles y penales correspondientes a dichas circunscripciones territoriales.

d) Los Decretos.- Se llaman decretos a las disposiciones del Poder Ejecutivo, relativas a las distintas ramas de la administración pública, los cuales deben de estar firmados por el Secretario de Estado a cuya competencia corresponda el asunto, para tener fuerza obligatoria como ejemplo, podemos señalar los decretos de expropiación. A este requisito o participación del secretario de este permite a los particulares no obedecerlos. (Ver artículo 92<sup>o</sup> Constitucional).

e) Los Reglamentos.- El reglamento es también una disposición del Poder Ejecutivo que tiene por objeto aclarar, desarrollar o explicar los principios generales, contenidos en la ley a la que se refiere. La ley sólo de las bases más generales, las cuales requieren de la interpretación reglamentaria para hacer más seguible su aplicación.

La aplicación.

La facultad reglamentaria la tiene el C. Presidente de la República, de con lo mandado por la fracción I del artículo

lo 89° Constitucional, que previene que a dicho alto funcionario le corresponde: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en al esfera administrativa a su exacta observancia.

f) Las Normas Jurídicas Individualizadas son actos jurídicos que comprometen la voluntad y los intereses de un número siempre limitado de personas y a veces se refieren a una sola persona.

Estas normas tienen la misma obligatoriedad que las leyes y la misma posibilidad de ser impuesto su cumplimiento por medio de la fuerza, si es necesario no tienen generalidad ya que solo rigen para los interesados en ellas, ni tampoco abstracción, puesto que son creadas para un caso concreto y únicamente para este, por lo que su contenido sólo surtirá efectos entre unas cuantas personas, siendo inaplicable para toda las demás. Entre las normas individualizadas se encuentran: el contrato, el testamento, la sentencia y la resolución administrativa.

## CAPITULO 2

## EL PRINCIPIO DE LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL

Al respecto, Manuel Rangel y Vázquez, estudioso destacado del juicio de amparo considera: "Vivimos bajo un régimen Constitucional en el que solo es suprema la Constitución". (16)

Sobre la supremacía de la Constitución ha sostenido Alejandro Ríos Espinoza: "Desde luego, siendo el respeto y cumplimiento de las normas Constitucionales, la mayor garantía de los derechos de los miembros de la colectividad, se le ha dotado para mantener esa responsabilidad y observancia del concepto de Suprema". (17)

En el derecho Mexicano la supremacía Constitucional, está preconizada por el artículo 133<sup>o</sup> de nuestra Constitución, que a la letra dice:

---

(16) Rangel y Vázquez, Manuel. EL Control de la Constitucionalidad de las Leves. P. 358. Editorial Cultura. México. 1952.

(17) Ríos Espinoza, Alejandro. Amparo y Casación. P. 55.

"Artículo 133<sup>o</sup>.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estan de acuerdo con la misma celebración 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".

En el orden jerárquico normativo del derecho Mexicano, con claridad, se establece en el artículo transcrito, una supremacía Constitucional indiscutible.

Es pertinente aclarar o puntualizar respecto al artículo 133<sup>o</sup> lo siguiente:

a) De acuerdo a la redacción terminante y clara del mencionado artículo en el sistema jurídico mexicano, hay una supremacía de la Constitución por encima de las leyes federales y tratados y una supremacía de la Constitución y leyes de los Estados de la República.

b) Siendo superior la Constitución, complementariamente se establece una institución de resguardo de la misma que es juicio de amparo y un órgano que vela por ella y que es el poder judicial de la federación.

c) La Supremacía de la Constitución, respecto de las leyes federales, deriva de la indicación de que "Las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella".

Emanar de ella significa que se apeguen al texto Constitucional y no la Contravengan.

d) La Supremacía de la Constitución, respecto de los tratados internacionales se establece en el referido artículo "Todos los tratados que esten de acuerdo con la misma".

e) La Supremacía Constitucional también se procede respecto de las Constituciones o leyes de los Estados, por así disponerlo la parte final del propio artículo Constitucional.

f) La Supremacía Constitucional se hace efectiva a través del amparo, dado lo dispuesto por los artículos 103<sup>o</sup> y 107<sup>o</sup> Constitucionales pero dada la última parte del artículo 133<sup>o</sup>, los jueces de los Estados pueden coadyuvar al control de la Supremacía Constitucional mediante la facultad que les otorga el artículo 133<sup>o</sup>, de preferir las disposiciones federales frente a las disposiciones Constitucionales y legales de las entidades federativas.

2) Como conclusión de lo anterior, la máxima que se obtienen es que en el amparo, tiene prevalencia la Constitución sobre tratados internacionales, leyes federales, constituciones y leyes de los Estados.

## 2.1. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

El poder Constituyente al expedir nuestra ley fundamental ha previsto que a pesar de la supremacía Constitucional se pueden dar casos de actos que contravengan la disposición Constitucional.

A quién encomendar y cómo organizar dicha defensa, son cuestiones de primera importancia en toda organización Constitucional.

Las Constituciones que prevén la defensa Constitucional pueden optar por dos sistemas, atendiendo a la naturaleza política o judicial del órgano, al cual se le ha encomendado dicha defensa.

El primer grupo confía la guarda de la constitución a un órgano político, que puede ser alguno de los existentes o bien puede ser creado especialmente para proteger la Constitucionalidad. Aquí encontramos que el primer sistema admite a su vez dos subdivisiones una es entre los órganos ya creado-dicho órgano, el cual específicamente protegería la supremacía Constitucional éste es el caso del supremo poder conservador creado por la Constitución de 1836. El artículo 1º de la segunda ley Constitucional de 1836 crea el supremo poder conser

vador y en su artículo 12<sup>o</sup> de esa misma ley en lista las facultades o atribuciones de dicho órgano. (18)

En los sistemas de control de Constitucionalidad a que hemos hecho referencia, encomendado al poder judicial o a un órgano político, podemos establecer una nueva subdivisión con fundamento en la resolución de dicho órgano.

El órgano que se le a encomendado el control constitucional puede resolver sólo sobre el caso concreto o bien puede darle efectos generales a sus resoluciones.

Hay otros sistemas que se pueden llamar mixtos, donde un mismo órgano puede hacer declaraciones generales y particulares según cada caso.

Dentro de los sistemas que dan efectos generales a las resoluciones de inconstitucionalidad de un acto, se pueden señalar a la constitución austriaca 1920.

Nuestro sistema debemos engloberlo en aquellos en

---

(18) Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. P. 159. Editorial Minerva. Primera Edición. México. 1943.

los que esta conferido, el control constitucional al órgano judicial federal y los efectos de las resoluciones sólo pueden versar sobre el caso concreto planteado, tal y como se demuestra en los artículos 103<sup>o</sup> y 107<sup>o</sup> constitucionales que en su parte relativa dicen:

"Artículo 103<sup>o</sup>.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite...".

"Artículo 107<sup>o</sup>.- .....II... La sentencia será siempre fiel tal que solo se ocupa de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos, en el caso especial sobre el tema que versa la queja, sin hacer declaración general al respecto de la ley o acto que lo motivare.

Características del sistema político de control constitucional, son los siguientes:

I.- la preservación de la ley fundamental se encomienda, bien a un órgano distinto de aquellos en que se depositan los tres poderes del Estado, o bien se confía a algunos de éstos.

II.- La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionarios públicos en el sentido de que el órgano de control declare la oposición

de un acto de autoridad o una ley con la Constitución.

III.- Ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso (Procedimiento procesal) entre el órgano petionario y aquel a quien se atribuye el acto o la ley atacados.

IV.- Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tiene efectos erga-omnes o absolutos.

Todos los actos emitidos por las autoridades gozan de una presunción juris tantum de constitucionalidad, salvo prueba en contrario, son constitucionales, debido a la fatibilidad humana todas autoridades pueden realizar actos que contravengan la supremacía constitucional. Podemos señalar varias posibilidades.

A) Organó Legislativo.- Si llegare a expedir leyes o decretos contrarios, a la constitución al advertir su inconstitucionalidad debe derogarlos.

B) Organó Ejecutivo.- Si una autoridad administrativa llegare a adoptar, una medida inconstitucional, deberá en principio enmendarla; pero el remedio será distinto según las hipótesis que siguen:

I.- La decisión inconstitucional perjudica a un particular y sólo beneficia a la administración la decisión debe ser revocada, haya o no hayan recurso en la ley solicítelo o no el particular afectado.

II.- La decisión beneficia a un particular creando en su favor un aparente derecho; debe ser revocada de oficio pues no se lesiona derecho alguno, que no pudo nacer ni existir en contra de la Constitución, sin embargo, la garantía de audiencia obliga a la administración a oír al particular.

III.- La decisión Inconstitucional se dictó dentro de una controversia seguida por particulares ante la autoridad administrativa en funciones materialmente jurisdiccionales. Debería aplicarse el mismo principio expuesto en la hipótesis segunda, ya que la decisión Inconstitucional no puede crear un autentico derecho, en favor de ninguna de las partes por lo que en principio la autoridad administrativa podría revocar la decisión Inconstitucional; pero aquí interviene un elemento nuevo, la preclusión que debe ser respetada dentro de las controversias administrativas, como lo es las judiciales, en consecuencia la autoridad administrativa no puede en ese caso revocar ni reformar de oficio su decisión Inconstitucional, sino que sólo puede hacerlo a petición de parte y en virtud precisamente de un recurso establecido en la ley.

A) ORGANOS LEGISLATIVO.- Frente al judicial debe siempre acatar las sentencias de Amparo, pues aquel órgano es el único que puede definir plena y definitivamente los actos Inconstitucionales de los demás poderes.

B) ORGANOS EJECUTIVO.- Además de deber el más absoluto respeto a las decisiones del órgano judicial Federal en materia de amparo, el ejecutivo está obligado a ejecutarlas sin discutir si son constitucionales.

Decisiones del órgano judicial federal en materia de amparo, el ejecutivo está obligado a ejecutarlas sin discutir si son o no Constitucionales.

La supremacía de la Constitución impone respecto a las decisiones propias, pero no vale para excusarse de acatar las decisiones ajenas.

Si el órgano ejecutivo no actuara conforme a lo mencionado en el párrafo, que antecede estaríamos en presencia de una evidente invasión de funciones del órgano ejecutivo y se rompería el equilibrio que entre los órganos debe existir.

Si el ejecutivo pudiera apreciar la Constitucionalidad de las leyes del Congreso o de los fallos de la Suprema Corte,

tendría facultades de revisión en última instancia. El único órgano que puede apreciar la Constitucionalidad de los actos de otros órganos, es el judicial federal en el juicio de amparo y aún en el caso la resolución judicial solo puede referirse al caso concreto sobre el que versa la queja, sin hacer declaraciones generales respecto a la ley o al acto tachados de Inconstitucionales.

El autor del acto es el único responsable de su Constitucionalidad el ejecutivo de un acto Inconstitucional ajeno es responsable de la ejecución, por la decisión que ejecuta. Así el Presidente de la República es responsable de la ejecución Inconstitucional de la ley, pero no lo es de la Inconstitucionalidad de la ley en si misma, pues dicha responsabilidad es imputable al órgano Legislativo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sido consistente con esta postura y así lo ha declarado en el amparo en revisión 3498/75, publicado en el boletín del semanario judicial de la federación, correspondiente al mes de marzo de 1976, página 12 que a la letra dice:

"LEYES, AMPARO CONTRA. DEBEN SEÑALARSE LAS AUTORIDADES QUE LAS EXPIDIERON Y PROMULGARON. La fracción III del artículo 116<sup>o</sup> de la ley de amparo establece la obligación del quejoso de señalar en su demanda de garantías la autoridad o las autoridades responsables que en términos del artículo

2º del mismo ordenamiento legal, son aquellos que dictan u ordenan . ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto reclamado, por lo tanto cuando se impugna la Constitucionalidad de una ley, deben señalarse como autoridades responsables al Congreso que expidió y al ejecutivo que la promulgó para el efecto de conceder a dichas autoridades la oportunidad de defender la Constitucionalidad de sus actos".

Sobre este particular ampliaremos más al hablar de las autoridades responsables en el amparo contra leyes.

C) ORGANO JUDICIAL FEDERAL.- Como los otros dos órganos debe abstenerse de realizar cualquier acto propio que estime Inconstitucional no puede enmendar de oficio un acto Inconstitucional cometido dentro del proceso, sino solo en virtud de un recurso utilizado conforme a la ley por la parte afectada.

En el único competente para revisar los actos ajenos a la luz de la Constitucionalidad este órgano puede hacer funcionar el principio de la Supremacía Constitucional frente a todas las autoridades, así las que legislan como las que ejecutan la propia Constitución ha rodeado a esa defensa Constitucional de una serie de precauciones:

1.- Que exista violación constitucional

- 2.- La querrela del perjudicado
- 3.- La oportunidad al presentarla
- 4.- La observancia de los requisitos de forma

La negativa de acatar disposiciones de autoridad fundandose en el propio criterio que son inconstitucionales, es una manifestación de derecho de resistencia que si es discutible en derecho natural, es anadmicible en el derecho positivo.

Podemos con fundamento en todo lo anteriormente dicho, concluir:

PRIMERO.- Todas las autoridades deben ajustar sus propios actos a la Constitución.

SEGUNDO.- Los actos de todas las autoridades tienen la presunción de ser Constitucionales.

TERCERO.- Dicha presunción sólo puede destruirse por un fallo del órgano judicial federal.

## 2.2. IMPUGNACION LEGAL DE LAS LEYES

Debemos estar de acuerdo en que ningún acto de autoridad Inconstitucional puede tener vida jurídica, con mucha razón habremos de pensar en la importancia que reviste cuando se trata de una ley expedida por el órgano legislativo:

¿Qué podemos hacer frente a la Inconstitucionalidad de la ley?

Para ubicar nuestra interrogante habremos de analizar los medios que la Constitución concede a los gobernados para impugnar dicha ley.

Donde Manuel Herrera expone que la Constitución ha instituido tres medios para su defensa. (19)

a) EL amparo indirecto: EL juicio de amparo, artículo 103<sup>o</sup> Constitucional.

b) El directo: La "Contraversia" entre poderes, en los artículos 104<sup>o</sup> fracción IV y 105<sup>o</sup> Constitucionales y.

---

(19) Herrera v Lasso. Manuel. Estudios Constitucionales. Primera Edición. Editorial Jus. México. 1964.

c) Adicional: El enjuiciamiento del legislativo y del ejecutivo locales en los artículos 108<sup>o</sup> y III Constitucionales.

En cuanto al medio de defensa Constitucional que Don Manuel llama indirecto, para designar así al juicio de amparo, lo veremos más adelante.

Lo relativo a la defensa de la Constitución o sea la "Controversia" entre poderes, que establece la Constitución en sus artículos 104<sup>o</sup> fracción IV y 105<sup>o</sup>, los vamos a reproducir su texto a continuación para no incurrir en una lamentable omisión.

"Artículo 104<sup>o</sup>.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer ....IV.- De las "(Controversias) que se susciten entre dos estados o más o un Estado y la Federación, así como de las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado".

"Artículo 105<sup>o</sup>.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer las contraversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado .sobre la Constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la federación sea parte en los

casos que establezca la ley".

Principio rector en todo lo que se refiere a la controversia: "La Controversia" procede en defecto del amparo y, en con el cuando la reparación de las violaciones sea insuficiente por aquel medio indirecto de control.

Interpretaremos a continuación, el principio rector antes transcrito:

La "Controversia" entre poderes procede en relación con el amparo en dos casos:

a) En defecto de dicho instrumento para defender o controlar la Constitución o sea cuando un amparo no procede contra el caso previsto que resulta Inconstitucional. Recuérdese cuando la inconstitucionalidad del acto versa sobre la violación de las llamadas "garantías constitucionales", con tenidas en los 29 primeros artículos de la Carta Fundamental.

b) En concomitancia con el, cuando sea insuficiente como medio de "control". Dadas las limitaciones que la propia Constitución ha impuesto sentencia de amparo resultará necesario la introducción de la "controversia", como un medio directo de control Constitucional.

Casos de control concomitante.- Proceden estos medios de "control" en los siguientes casos:

a) Deuda Agraria. (artículo 27<sup>o</sup> fracción XVII) su vigencia en el Estado, sin previa ley del Congreso que la autorice, lesiona el derecho de los particulares a quienes afecte su aplicación y al poder preferido.

b) Convenio de límites no aprobado por el Congreso. (artículo 73<sup>o</sup> fracción IV) su vigencia implica agravio a los particulares si se les desplaza de ámbito jurisdiccional; preterición del Poder legislativo en su ejercicio funcional si no se ocurrió a él en solicitud de aprobación; y desacato si ésta fué negada de la autoridad congresional.

c) Prohibiciones relativas consignadas en la fracción I del artículo 118<sup>o</sup>. Los contribuyentes afectados por la legislación tributaria del Estado, expedida sin el consentimiento del Congreso a la cual se refiere la fracción I, tiene derecho al amparo por haberse invadido la "esfera" de la jurisdicción federal y lo tiene el mismo Congreso, suplantado en el ejercicio de sus funciones a la promoción de la controversia.

d) Extradición Internacional o Interestatal (artículo 119<sup>o</sup>).

Dicha materia está sujeta a la ley del artículo 119<sup>o</sup> v a los tratados Internacionales las violaciones de la legislación local o la federal, pueden ser remediadas por el amparo v deben serlo por la controversia, cuando impidan o estorben el cumplimiento de los tratados.

e) Derecho Internacional en materia de Actos Públicos, Registros y procedimientos judiciales. (Artículo 121<sup>o</sup> Constitucional).

Si la legislación local es justa a las bases previstas en el artículo 119<sup>o</sup> Constitucional y el desacato de las leyes que coordinan el derecho civil entre los Estados, fincarían respectivamente la acción de los particulares para promover el juicio de amparo y al del Congreso para establecer la controversia que restablecería el equilibrio jurídico de la "Unión".

El Control Adicional. Es la tercera forma de defender la Supremacía Constitucional que nos expone Don Manuel Herrera y Lasso; que se realiza a través de la aplicación de los artículos 108<sup>o</sup> y III Constitucionales, relativos a la responsabilidad de los altos funcionarios de la federación y que a la letra dice:

"Artículo 108<sup>o</sup>.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justi-

cia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo que dure su encargo y por los delitos faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislatura locales son los responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de un encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

"Artículo 111<sup>o</sup>.- De los delitos oficiales conocerá el senado, erigido en Gran Jurado; Pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estimen convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley el acusado, quedará a disposición de las autoridades

comunes para que lo juzgen y lo castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del 109<sup>o</sup>, las resoluciones del Gran Jurado y la Declaración en su caso de la Cámara de Diputados son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación. Cuando la Cámara mencionada declare que haya lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

El Congreso de la UNIÓN expedirá a la mayor brevedad una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales, determinado como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán juzgados siempre por un Jurado Popular, en los términos que para delitos de imprenta establece el artículo 20<sup>o</sup>.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. EN estos casos si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después declararán por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido y se procederá a nueva consignación.

El Presidente de la República antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial oirá a éste en lo privado a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

En el artículo 109<sup>o</sup> Constitucional encontramos que se establece de manera clara la obligación a cargo de los gobernadores de los Estados y Diputados a las legislaturas locales de respetar la Supremacía Constitucional, haciéndolos responsables en caso de violación a la Carta Fundamental y leyes federales.

A quien en cierta forma se nos obliga a hacer referencia el vínculo que existe entre la federación y los gobernadores de entidades federativas. Sobre este particular se ha pensado que los gobernadores son gentes de la federación, pero si así fuera ya ni en la teoría viviríamos un régimen federal.

Por lo tanto si hemos de ser consistentes con nuestro régimen federal, no podemos decir que los gobernadores de las entidades federativas sean agentes de la federación. PUES ambas competencias son diferentes y coextensas, a pesar de que la propia Constitución les imponga a los gobernadores ciertas obligaciones que éstos deben cumplir, como lo señala el artículo 120<sup>o</sup>, que textualmente dice:

Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Pero volviendo al punto que nos ocupa ¿es realmente el adicional un medio de control de la Constitucionalidad de los actos?

El tratadista Herrera y Lasso, categoricamente se contesta en forma afirmativa y reflexiona sobre el particular diciendo: La destitución de los Diputados locales que hubieren violado la Constitución o la leyes federales obligaria a quienes los sustituya a remediar el desman, mediante nulificación de la ley o decreto que lo perpetraron. Los impulsaria a ellos al temor de incurrir en igual responsabilidad y la amenaza de la misma inevitable sanción deteniendose asi, en el juicio político un resultado inasegible en el procedimiento el amparo y similar al de la suprema corte que por vía de controversia resolviera el conflicto de poderes.

¿Como se acomoda el control adicional en nuestro sistema?

Podemos decir que el enjuiciamiento de las legislaturas solo procede contra violaciones no reparables por el amparo o en su defecto por la contraversia, precisamente este es el orden como se deben agotar los medios de control Constitucional.

Lo anterior conclusión mantiene la integridad de nuestro sistema y sin desvirtuarlo lo amplia en extensión y eficacia.

Resulta evidente la necesidad de mantener la SUPremacía Constitucional que como norma política fundamental, no debe ser transgredida por ninguna autoridad. Pero dicha aseveración no dejaría de ser más que una teoría si no existieran medios de control de la Constitucionalidad de dichos actos, así pues nuestra Constitución ha previsto varias formas de control Constitucional.

En virtud de que este trabajo se refiere a las leyes, debemos hacer una afirmación sobre el particular.

La ley participa del genero "acto" consecuentemente es una cto de autoridad (órgano legislativo) que es subceptible

de control Constitucional.

Dado nuestro régimen federal tenemos competencias locales por una parte y federales por la otra.

Entre dichas competencias no existe una relación de supreordenación, simplemente son diferentes pero independientemente de lo anterior, debemos señalar que pueden haber leyes federales Inconstitucionales, así como leyes locales Inconstitucionales.

En ambos casos varía el ámbito especial de validez de la norma jurídica, pero no varía su esencia de ley, como todas sus notas relativas de generalidad, abstracción impersonalidad, etc.

Así pues todas las leyes pueden ser Inconstitucionales y por lo tanto pueden ser aplicados los medios de control, haciéndolo en el orden establecido o sea primero el juicio de amparo, por ser instrumento más accesible a los particulares, luego la controversia de los poderes en los casos y términos antes señalados y en última instancia el control adicional o sea la responsabilidad en los artículos 108<sup>o</sup> y 111<sup>o</sup> de la Constitución.

El medio de control más conocido y más ampliamente

regulado es indirecto o sea el juicio de amparo regulado en los artículos 103<sup>o</sup> y 107<sup>o</sup> Constitucional y su ley reglamentaria mejor conocida como "Ley de Amparo".

CAPITULO 3.  
EL JUICIO DE AMPARO

No debe considerarse al amparo contra leyes una especialidad, sino un procedimiento de amparo con características y propiedades que le dan un aspecto muy peculiar.

El amparo contra leyes es importante por ser un instrumento a través del cual se va a atacar la Inconstitucionalidad de las disposiciones de contenido, normativo y de afectos generales, que expida el órgano legislativo y que contradicen lo que la ley Suprema. Este argumento concede importancia al amparo contra leyes, pero junto con éste existen otros argumentos que conceden especial trascendencia al procedimiento.

El legislador no puede actuar y legislar sin límite alguno ad-li bitum- tiene un freno: La Constitución, obra del Constituyente, depositario de la soberanía del pueblo para expedir leyes o ley Suprema.

El principio antes mencionado es suficientemente claro: No puede existir acto de autoridad que contravenga las disposiciones Constitucionales.

Independientemente de lo anterior, el hombre es

falible por naturaleza y en consecuencia puede incurrir en errores; el legislador es hombre también, puede incurrir en errores, uno de ellos es que el legislador expida una ley que contravenga alguno o algunos de los preceptos Constitucionales.

Dada su importancia el amparo que pretende atacar una ley por considerarla -el quejoso- contaria a la Carta Magna, tiene ciertas particularidades que serán objeto del presente capítulo.

En cuanto a la efectividad, ésta dependerá principalmente de los efectos que se reconozcan a la sentencia de amparo.

Los principios que regulan la sentencia en el procedimiento de amparo establecen que debe estar limitada al caso concreto, sin hacer observaciones generales: Así lo ordena la fracción II del artículo 107 Constitucional pero dada su importancia y peculiaridad, en tratandose de este procedimiento debería establecerse una modalidad, relativa a los efectos de la resolución.

La efectividad de la sentencia de amparo contra leyes dependerá de los alcances que se le confiere a dicha resolución No será absolutamente efectiva la sentencia de amparo contra

leyes si se limita al caso concreto planteado, pues ello implicaría la multiplicidad de estos recursos, la falta de unidad en las resoluciones y una patente de no aplicación o desaplicación de la ley, en favor exclusivo de las personas que han obtenido una sentencia de amparo favorable. Este punto nos parece más importante de todo lo relativo de amparo contra leyes.

Con fundamento en lo antes manifestado podemos concluir con el tratadista Castro y Castro Juventino que: "... por lo tanto no existe amparo contra leyes; sólo un estado de excepción que permita la no aplicación de la ley para una persona concreta que fue lo suficientemente hábil y diligente para apreciar por si misma, que el acto legislativo era contrario a la ley fundamental. Y que se encuentra en una situación jurídica privilegiada frente a otros muchos omisos". (20)

No podemos hacer a un lado la alarma política que provoca en los gobernados la expedición de una ley Inconstitucional, la cual va creando efervesencia mayor en la población en la que naturalmente peligra en forma muy seria la estabilidad política de un país; por eso las autoridades

---

(20) Castro y Castro, Juventino. Hacia el amparo Evolucionado. P. 33. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1971.

competentes deben tener mucho cuidado en estas delicadas cuestiones. (21)

Siguiendo el pensamiento transcrito de Don Juventino Castro, queremos hacer incapie en el privilegio que goza quien hábilmente ha impugnado la Inconstitucionalidad de una ley frente a quienes no han tenido por múltiples razones, esa maravillosa oportunidad. Naturalmente que no han impugnado la ley no puede negarse que eso representa un privilegio, lo cual está estrictamente prohibido por nuestra Carta Magna en su artículo 13<sup>o</sup>, que en su parte aplicable dice: "Ninguna persona o corporación puede tener fuero..."

Fuero en este artículo puede traducirse por su sinónimo: Privilegio, o sea que acepta la sinonimia anterior, no se afecta la sentencia del numeral citado, si se lee: Ninguna persona o corporación puede tener privilegio... Si una persona está amparada frente a la aplicación de una ley Inconstitucional, frente a gran volumen de personas para quienes sigue siendo totalmente aplicable, la primera tiene un privilegio del que las otras no gozan, lo cual quiere decir que hay una Inconstitucionalidad prevista en la misma ley fundamental

---

(21) Rabasa Emilio. El Juicio Constitucional. P. 284. Tercera Edición. Porrúa. México. 1969.

o sea una "Inconstitucionalidad, Constitucional".

### 3.1. EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES Y DECRETOS

De acuerdo con la situación que priva actualmente, haremos mención a que solamente a través del amparo se puede atacar la Inconstitucionalidad de una ley. Este sistema implica que la ley, aunque sea abierta y absolutamente Inconstitucional ésta tendrá una vida jurídica normal como si fuera perfectamente Constitucional y sólo aquellas personas que hayan atacado esa ley por la vía del amparo se verá beneficiadas por la declaración de Inconstitucionalidad que haga el órgano competente.

Además como los efectos de la sentencia del procedimiento de amparo se encuentran limitados al caso concreto y si es favorable sólo beneficia al quejoso que impugnó de Inconstitucional esa ley, siempre que lo haya hecho con toda oportunidad, eso tiene como consecuencia una multiplicidad de expedientes y asuntos a resolver por el órgano jurisdiccional aumentando los rezagos en los asuntos que esperan solución de los jueces de amparo.

Cual es la situación que debe prevalecer cuando en forma reiterada y por los conductos reglamentarios se ha declarado Inconstitucional una ley. Concretamente se ha declarado Jurisprudencia declarado Inconstitucional una ley y esta sigue aplicándose. Lo anterior quiere decir que de

acuerdo con nuestro sistema ni el precedente ni la jurisprudencia tienen fuerza alguna como derecho vigente; dicho en otras palabras la jurisprudencia no obliga más que aquellos órganos que se los manda la ley.

La ley de amparo expresamente un capítulo a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

En los artículos 192<sup>o</sup> bis, señala los órganos a los que se obliga dicha jurisprudencia, según se trate del Pleno, Salas o colegiado respectivamente.

El artículo 192<sup>o</sup> del ordenamiento antes citado señala la forma como se integra la jurisprudencia. Si es jurisprudencia del Pleno con el voto provatorio de 14 ministros, si es de Salas deberá ser aprobada por lo menos por 4 ministros y en el caso de los colegiados se requiere unanimidad. En todos los casos anteriores se establece jurisprudencia con cinco ejecutorias sobre un mismo caso, no interrumpidas por alguna en contrario.

Existen casos sólo para mencionar un ejemplo, la ley general de profesiones que prohíbe el ejercicio profesional a los extranjeros pero ya es del dominio público, que ante la negativa de la dirección de profesiones de expedir cédula profesional a un extranjero, se interpone la demanda de amparo

y el órgano que conoció de ésta, inmediatamente ordena su ejecución y es hasta este momento cuando se cumple con la jurisprudencia establecida por el órgano Judicial Federal. Sería más fácil que al solicitar un extranjero su cédula profesional se le pidiera entre los requisitos su sentencia ejecutoriada de amparo, para evitar dilaciones innecesarias, sin embargo, entendemos que debe existir la negativa a través de un acto de autoridad para poder plantear el amparo.

Lo que nos demuestra que a pesar de la declaración de Inconstitucionalidad de la ley ésta sigue con vida jurídica perfectamente normal, como si fuera Constitucional.

### 3.2. EL CONOCIMIENTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES A TRAVES DEL AUTO APLICATIVO CORRESPONDIENTE

Esta es una de las características más sobresalientes del juicio de amparo que se intentan contra leyes que se presumen Inconstitucionales. El interés de esta interrogante, es determinar en que casos la ley puede impugnarse, por Inconstitucional a través del amparo desde su promulgación o si es necesario un acto de autoridad, fundado en dicha ley Inconstitucional, para atacarla en amparo como se puede ver claramente de todo lo anterior esta cuestión está íntimamente vinculada con el término para la interposición de la demanda de amparo, punto que veremos más adelante.

Pero ahora intentaremos abordar este interesante problema estudiando lo que otros tratadistas han dicho sobre lo mismo.

Este problema fue planteado en el siglo pasado y varios eminentes Inconstitucionalistas, se pronunciaron sobre el mismo sustentando distintos criterios.

Lozano y Vallarta en lo general coincidieron que era necesario la existencia de un acto de autoridad para que se pudiera atacar la ley Anticonstitucional, "quien pretendiera que los tribunales declararan en términos generales y sin

aplicación a un caso especial; la Inconstitucionalidad de una ley u orden de autoridad menos aún, quien solicitará que se le eximiera de obedecerlas antes de que se hubiera exigido su cumplimiento, aunque fueran notoriamente Anticonstitucionales, pediría lo que los tribunales no pueden conceder, porque sus sentencias han de ser en este juicio tales que, según el precepto 102 (107 actual de la Constitución) que se limitan a amparar y proteger en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general sobre la ley o acto reclamado. La demanda pues que no cite hecho especial, sino que pida la derogación o siquiera la dispensa de una ley, aunque sea Inconstitucional, es improcedente como contraria aquel precepto. No basta la existencia de una ley aunque sea Inconstitucional, que viole una garantía individual. Mientras la ley no se ejecute o aplique, debe de considerarse como letra muerta a nadie ofende ni causa perjuicio, la ley adquiere existencia real cuando se aplica a un caso particular; solo entonces hay una persona ofendida y ésta tiene el derecho de defenderse contra la aplicación actual de la ley por medio del recurso de amparo.

Pero si es un requisito esencial en la demanda de amparo que se precise, un hecho especial y determinado, que constituye el acto reclamado.

El que se acusa Inconstitucional y en contra del

que se pide la protección de la justicia federal y de tal modo que ese requisito es indispensable, que sin el la demanda sería improcedente, quien pretendiera que los tribunales declaren en términos generales y sin aplicación aun caso especial la Inconstitucionalidad de una ley u orden de autoridad; menos aun quien solicitará se le eximiera de obedecerla, antes de que se le hubiera exigido su cumplimiento aunque fueren notoriamente Anticonstitucionales, pediría lo que notoriamente los tribunales no pueden conceder, porque sus sentencias han de ser en estos juicios tales, según el precepto del artículo 102<sup>o</sup> (107<sup>o</sup> actual) de la Constitución que se limitan a proteger y sin hacer ninguna declaración en general, respecto de la ley o acto reclamado. La demanda pues que no cite un hecho especial sino que pida la derogación o siquiera la despena de una ley aunque sea Anticonstitucional es improcedente como contraría a aquel precepto. Por esos motivos es una doctrina exacta que para pedir amparo no basta la existencia de una ley Anticonstitucional que viole una garantía individual.

Mientras la ley no se ejecute o aplique debe considerarse como letra muerta; a nadie ofende ni causa perjuicio... la ley adquiere una existencia real cuando se aplica aun caso particular, solo entonces hay una persona ofendida y ésta tiene el derecho de defenderse contra la aplicación actual de la ley por medio del recurso de amparo.

Mencionaremos sólo algunos aspectos de la misma sobre los cuales fundaremos nuestra opinión personal.

En primer lugar hemos establecido y demostrado que la Constitución es la norma primaria y que conforme a nuestro sistema es la ley Suprema, Supremacía que debe con conservar y proteger a través de sus medios de Constitucionalidad pero fundamentalmente a través del espontáneo respeto a la misma.

Dicha supremacía implica que no debe existir acto de autoridad contrario a la Constitución entendiendo por acto tanto a las leyes como las resoluciones judiciales y administrativas. En segundo lugar hemos establecido cuales son las características de la ley, lo que significa que la ley existe con sus defectos desde el momento de su promulgación e iniciación de la vigencia, por lo tanto desde ese momento se puede atacar de Inconstitucional preservando de esta manera, la Supremacía de la Constitución.

Vallarta incluye en su teoría del acto reclamado que califican de especial y determinada la necesidad de un acto de autoridad, fundando en una ley para que se pueda atacar a través del amparo.

Se puede establecer que la ley participa de todas las características del acto y es por ende, susceptible de

ser controlado por el amparo y pues ningún acto de autoridad debe escapar de la acción y los efectos del amparo.

Con una postura distinta a la sostenida por los tratadistas se expone que el principio rector que debe inspirar los actos de autoridad consisten en que la ley Suprema no sea violada nunca ni por error ni deliberadamente.

Las infracciones de la ley que no son remediadas son generadoras de una serie de males para la comunidad y los individuos... pero si la infringida es la ley que rige las leyes y normas los poderes públicos el régimen todo se destruye. La Constitución cae en desprecio, la sustituye la fuerza y aunque a esta se acojan los pueblos sumisos, lo hacen rompiendo todo vinculo moral con quien lo emplea.

Con esto se trata de demostrar la impulsa tanto política como social que significa la violación a la ley fundamental, más grave aun seria si dichas leyes dada sus características peculiares de abstracción y generalidad.

En cuanto a la posición respecto a las leyes autoaplicativas. No hay por que hacer clasificaciones difíciles y espaciosas de las leyes para separarlas que pueden ser objeto de juicio que se promulga de las que solo pueden serlo cuando se aplican en casos particulares tal distinción no

tiene base en los preceptos Constitucionales.

Lo mismo que contra cualquier acto de autoridad, el juicio no puede iniciarse sino a petición de parte legítima es decir, la parte a quien la ley agravia y solo es parte agraviada el individuo a quien la ley ofende en un derecho que surge de la Constitución.

Aquí se desmorona la teoría sustentada considerando al amparo como juicio se ha pretendido que sólo a quien perjudique la ley puede pedir su declaratoria de Inconstitucional y el efecto de dicha resolución sólo beneficiaría o perjudicará a quienes hayan hecho valer el amparo de un juicio, aplica los principios procedimentales inherentes a esta figura, entendemos justificado que se exija al quejoso que se acredite demostrando su personalidad y además de demostrar el agravio que le cause la ley con su expedición.

Tampoco pretendemos que en la Inconstitucionalidad de los actos se concede una acción popular, nos preocupa más el efecto de la sentencia o sentencias, que la persona que pudiera hacer valer sus derechos.

En relación a la clasificación de las leyes en

autoaplicativas y heteroaplicativas, rebasa es concluyente: "La respuesta se impone por necesidad: desde el momento en que la promulgación el acto legislativo toma fuerza de determinación obligatoria que debe cumplirse".

Si se permite hacer comentarios marginal a lo dicho por Rabasa, diríamos que desde que la ley es la ley y en caso de ser Inconstitucional, es impugnabile por la vía de amparo.

Ahora nos proponemos, siguiendo a Don Alfonso Noriega Cantu, establecer el criterio que sobre leyes autoaplicativas ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El mencionado especialista en amparo a dividido en cinco periodos los criterios sostenidos sobre las leyes autoaplicativas.

PRIMER PERIODO: En este la Corte sostuvo que para que procediera el juicio de amparo, se necesitaba la existencia de un caso concreto de ejecución.

SEGUNDO PERIODO: En este nuestro máximo tribunal de justicia adopto el criterio de Lozano, en el sentido que para que proceda el amparo contra leyes Inconstitucionales, no es necesario que dicha ley sea ejecutada perfectamente, sino que basta un principio cualquiera de ejecución para que el ofendido pueda ocurrir ante la autoridad del control en demanda de amparo.

TERCER PERIODO: En este periodo la Suprema Corte pretende sustituir el criterio del "Principio de ejecución por otro más jurídico y eficaz La Corte sustituye el principio anterior por otro que anuncia en los siguientes términos que la ley sea INMEDIATAMENTE OBLIGATORIA".

CUARTO PERIODO: La Corte en este ciclo resuelve que procede el amparo contra una ley cuando esta afecta a una persona determinada.

QUINTO PERIODO: En esta fase la jurisprudencia a establecido su criterio fundado en la fórmula perjuicio real y ejecución con el solo mandamiento.

El propio Don Alfonso Noriega establece que para definir esta importante trascendental cuestión se debe satisfacer los requisitos fundamentales: El primer el orden teórico consistente en encontrar la formula que con objetividad proporcionen los elementos necesarios, estrictamente técnicos, para determinar el momento en que se actualiza o se individualiza el perjuicio; el segundo debe de satisfacer un interés práctico para que la formula que fije el criterio pueda aplicarse fácilmente a la realidad, eliminando en lo posible las confuciones.

El autor Alfonso Noriega (22), estos dos requisitos están reunidos en el artículo 38<sup>o</sup> fracción III de la ley Orgánica del Poder Judicial Federal del 27 de Agosto de 1934 que establecía.

"Artículo 38<sup>o</sup>. Los Jueces de Distrito, en materia administrativa conocerán.

III. De los amparos pedidos contra leyes y demás disposiciones de observancia general cuando no se reclame un acto concreto de aplicación por parte de alguna autoridad y siempre que con la simple expedición de que aquellas se cree se modifique o extinga un perjuicio del quejoso, una situación concreta de derecho".

Azuela explica la individualización incondicional diciendo que desde la promulgación de la ley resulta que existe un perjuicio para una persona, procede el amparo y se ataque dicha ley por la vía ya descrita. En cambio si la ley no es de individualización incondicional, los perjuicios que de ella pueden derivarse son simplemente problemas y el amparo es sin duda improcedente.

---

(22) Noriega Cantu Alfonso. Lecciones de Amparo. P. 132 a 134. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1975.

Una ley es individualización incondicional, cuando no puede afirmarse que un particular queda comprendido dentro de la esfera de sus disposiciones, es decir, en la situación jurídica general derivada de ella, sino hasta que un acto exterior de una autoridad, un hecho independiente de la autoridad y del propio particular o un hecho realizado por el propio particular, lo coloca dentro del campo de aplicación.

La idea sobre la que deseamos insistir con mayor persistencia, existe perjuicio con el hecho de que la ley imponga al individuo una obligación de inmediato cumplimiento o por la circunstancia de que lo sujete desde luego a una prohibición, como si la ley prohibiera el ejercicio de la profesión a los que tuvieran más de 60 años de edad; no hay que esperar a la aplicación de la sanción por la violación de la disposición legal para admitir hasta entonces la impugnabilidad, de la ley de amparo pues el agravio se sucita con la sola promulgación de la ley.

Sobre estos puntos básicos Don Alfonso Noriega estructura su brillante tesis, fundandose en el punto de vista de otros muy prestigiados juristas y finalmente concluye de la siguiente forma:

1. La cuestión relativa a determinar cuando puede intentarse el juicio de amparo contra una ley que se estima

Una ley es individualización incondicional, cuando no puede afirmarse que un particular queda comprendido dentro de la esfera de sus disposiciones, es decir, en la situación jurídica general derivada de ella, sino hasta que un acto exterior de una autoridad, un hecho independiente de la autoridad y del propio particular o un hecho realizado por el propio particular, lo coloca dentro del campo de aplicación.

La idea sobre la que deseamos insistir con mayor persistencia, existe perjuicio con el hecho de que la ley imponga al individuo una obligación de inmediato cumplimiento o por la circunstancia de que lo sujete desde luego a una prohibición, como si la ley prohibiera el ejercicio de la profesión a los que tuvieran más de 60 años de edad; no hay que esperar a la aplicación de la sanción por la violación de la disposición legal para admitir hasta entonces la impugnabilidad, de la ley de amparo pues el agravio se suscita con la sola promulgación de la ley.

Sobre estos puntos básicos Don Alfonso Noriega estructura su brillante tesis, fundandose en el punto de vista de otros muy prestigiados juristas y finalmente concluye de la siguiente forma:

1. La cuestión relativa a determinar cuando puede intentarse el juicio de amparo contra una ley que se estima

Inconstitucional, estrictamente es un problema de legitimación procesal activa y conforme a ese concepto estimo debe de resolverse.

2. Existe sin duda alguna, una acción específica, la acción de amparo cuyos presupuestos o condiciones esenciales son los siguientes: Un acto reclamado, una violación constitucional, una parte agraviada y la existencia de un perjuicio que afecte a dicha parte.

3. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 103<sup>o</sup> Constitucional, las personas físicas morales de derecho privado y oficiales en defensa de sus intereses patrimoniales, sufre una afectación en su persona en o patrimonio derivada de una ley que viole sus garantías individuales o implique una invasión de soberanía federal en la de los estados o bien de la de estos en la de la federación, tienen capacidad para intentar una acción reparadora ante los tribunales de la federación que es la orden de amparo.

En atención a lo dispuesto en la fracción I del artículo 107<sup>o</sup> Constitucional, la acción de amparo se inicia siempre a instancia de parte agraviada.

4. Por agravio, por perjuicio para los efectos de amparo, debe entenderse, una lesión directa en los intereses

jurídicos de una persona o bien una ofensa, un daño, una afectación indebida que derivada de una ley o de un acto de autoridad se hará a los derechos o intereses de un particular.

5. Así pues, la legitimación para hacer valer la acción de amparo, surge cuando aparece la parte agraviada a quien corresponde, conforme a la Constitución iniciar la acción correspondiente.

6. En esa virtud es indudable que el problema relativo a la procedencia del juicio de amparo contra de una ley desde el momento mismo de su expedición debe referirse a la existencia de una parte agraviada, es decir a la existencia de un perjuicio.

7. Una ley por su propia naturaleza en si misma representa exclusivamente una situación jurídica abstracta y no existe sino de manera de ser eventual o teórica de cada uno de individuo con la institución jurídica determinada por la ley en cuestión.

8. Pero la ley—situación jurídica abstracta en el momento de expedirse puede ser medio de un acto jurídico en ella previsto, engendrar una situación concreta en beneficio o en perjuicio de una o varias personas un estado es decir, una situación jurídica permanente y general o bien un efecto

de derecho limitado que afecta a dichas personas; en relación con la formación, la modificación o la extinción de una relación de derecho.

9. Cuando una ley al expedirse produce un acto jurídico que afecte a uno o varios individuos en su persona patrimonio, creando, modificando o extinguiendo en su perjuicio una situación jurídica es evidente que estos se encuentran debidamente legitimados para hacer valer la acción de amparo y ésta es procedente a todas luces. A esta situación concreta de derecho, es a la que se refería Azuela cuando concreto a un principio de ejecución.

10. Así pues, no es exacto como afirmaba la ley de amparo y la jurisprudencia de la Corte en algunos aspectos, que el juicio de garantía procede en contra de una ley por su simple expedición, cuando entraña violación de garantías porque este supuesto se refiere al fondo de la acción de amparo y la cuestión de procedencia del juicio respecto de su iniciación, se refiere exclusivamente a la legitimación en causa y al interés procesal.

De lo anterior es de reconocerse los méritos de su brillante y fundada tesis sobre leyes autoaplicativas.

Sobre las leyes autoaplicativas se ha escrito

demasiado pero no se ha establecido un criterio uniforme, ni la Suprema Corte de Justicia ha conciliado sus posiciones totalmente encontradas que ha sostenido en distintas épocas en sus criterios jurisprudenciales tal y como nos lo ha enseñado Don Alfonso Noriega.

El término de la ley autoaplicativa no existe registrado ni en la Constitución General de la República, ni tampoco en la ley reglamentaria de los artículos 103<sup>o</sup> y 107<sup>o</sup> de la ley Suprema.

Con las reformas de 1951 a la ley de amparo y a la Constitución, se acompaña su respectiva exposición de motivos que en su parte relativa dice: El problema del amparo contra leyes es el más grave y más genuinamente Constitucional. No solo porque se está frente al control directo de actos legislativos, sino porque estos por ser de observancia general. deben tener aplicación inmediatamente para el correcto desenvolvimiento de la vida social.

Tratadistas ilustres han sostenido que no debe haber término para poder interponer amparo contra una ley. Otro establecen temperancias ha este principio absoluto. Las reformas que proponemos aquilatando las múltiples facetas que presenta dicho problema, considera que habra dos momentos para impugnar una ley; desde su expedición, si esta causa

perjuicio al quejoso y contra el primer acto de aplicación, aunque no se haya reclamado al expedirse. Si no se procede en estos términos entonces debe entenderse consentida tácticamente la ley.

Lo establecido en dicha reforma parece suficientemente claro, el presunto, agraviado tiene acción contra la ley en dos momentos y nada más.

El primer es al promulgarse la ley Inconstitucional, dentro de un término de 30 días, según el artículo 22<sup>o</sup> fracción I de la Ley de amparo.

El segundo dentro de 15 días siguientes al primer acto de aplicación de dicha ley. Pero el problema subsiste cuando una ley por su sola expedición causa perjuicio al agraviado.

Sabemos que para estar debidamente acreditados o autorizados para actuar en todo proceso, se requiere acreditar personalidad lo que la teoría general del proceso ha dado en llamar legitimación. En este caso del amparo para que una persona pueda quedar debidamente legitimada para intentar dicha acción deberá acreditar que el acto de autoridad que impugna, en nuestro caso una ley le causa un perjuicio para poder atacarla por esa vía. La dificultad está en determinar

cuando realmente cause perjuicio la ley al momento de su promulgación.

Lo anterior demuestra que quien en el juicio de amparo contra una ley no justifique el perjuicio que le causa dicha disposición se le sobresale el procedimiento intentado, mencionaremos un ejemplo; sería que se expidiera una ley que impusiera a los abogados la obligación de prestar servicios gratuitos en casos específicamente por la ley; esta podrá ser impugnada por aquellas personas que se encuentren bajo el supuesto previsto por la norma y que reúna los requisitos que la misma exige, o sea ser abogado; no podría impugnarlo como Inconstitucional, esta ley un pasante de derecho que no haya tenido su título pues no le causa un perjuicio actual y concreto.

Pero ese posible abogado el día que lo sea y frente al primer acto de autoridad puede impugnar la ley y en ese caso concreto ya está debidamente legitimado en el proceso pues existe el mencionado perjuicio.

Lo anterior significa que frente a la ley Inconstitucional y conforme a la estructura actual que compone la ley de amparo, caben tres posibilidades que son:

PRIMERA: Las personas que por sus conocimientos

condiciones y circunstancias han tenido la oportunidad de impugnar una ley Inconstitucional desde el momento de su promulgación y justificado el perjuicio que le causó dicha ley. Estas personas en caso de obtener una sentencia favorable a sus intereses que los ampare y proteja de los actos de autoridad declarados Inconstitucionales tendrán una patente de no aplicación de dicha norma, frente a todos los casos de posible aplicación.

SEGUNDA: Aquellas personas que han interpuesto la demanda de amparo en presencia del primer acto de aplicación de la ley. En todos los casos que las autoridades competentes pretendan aplicar dicha disposición deberán iniciar el procedimiento de amparo.

TERCERA: Aquellas personas que ante el primer acto de aplicación de la norma Inconstitucional no interpusieron la demanda de amparo, deberán reputarse como acto consentido y no podrán atacarla por vía de amparo en ninguno de los casos en que se les aplique dicha norma.

Esta última posibilidad se encuentra ubicada en las inmensa mayoría de la población a quienes va dirigida la ley.

Para concluir este punto tan importante manifestaré a continuación mi muy personal opinión.

La ley aparece en el mundo jurídico contraria a la Constitución es una ley Inconstitucional dicha en otra forma, la ley Inconstitucional contradice a la ley Suprema desde el momento que es ley, o sea una vez que ha sido promulgada y ha iniciado su vigencia.

Siguiendo a Rabasa, quien dice que no es necesario en cuanto a las leyes hacer distinciones difíciles y especiosas pero Rabasa después sacrifico el fondo de la cuestión -la Constitucionalidad de una ley en aras de formas en el procedimiento, como la legitimación para el proceso de amparo.

El procedimiento de amparo es una institución que tiene como finalidad el control de la Constitucionalidad de los actos de autoridad; dicho en otra forma tiene como finalidad el mantenimiento de la Supremacia Constitucional.

Siendo la finalidad del amparo el mantenimiento de la Supremacia Constitucional, no puede existir acto contrario a las disposiciones Constitucionales.

En consecuencia de lo anterior, no debe existir distinción para las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, pues simplemente existen leyes que para el efecto de amparo son Constitucionales, cuando se adecuan a las disposiciones relativas a la Carta Magna e Inconstitucionales cuando

contravienen dichas normas.

Conforme al principio de Supremacia Constitucional, no debe existir disposición contraria al texto de la ley fundamental, lo que significa que en el momento en que se descubra la Inconstitucionalidad de una norma debe anularse y no volverse aplicar.

Esta posición no puede ser tan absoluta. La Ley Inconstitucional no debe existir se debe anular los particulares o las personas a quienes va dirigida la ley tienen dos maneras de conocer cuándo una ley es Inconstitucional, la primera al momento de promulgarse y la otra frente al primer acto de aplicación de dicha norma y en ambos casos debe proceder la demanda de amparo y no solo en uno de estos dos casos planteados.

Nuestra opinión personal, se puede sintetizar en lo siguiente:

No existen leyes autoaplicativas ni heteroaplicativas, solo existen leyes que pueden o no pueden ajustarse a las disposiciones de la ley Suprema.

### 3.3. TERMINO PARA LA INTERPOSICION DE LA DEMANDA DE AMPARO CONTRA LEYES.

Según el diccionario de la Lengua Española término (del latín terminus) es el "Tiempo determinado, debiendo entenderse por esa expresión un lapso sujeto a un fin o sea que acaba llegado determinado momento. (23)

Para el maestro Pallares, "Es el término judicial en tiempo en que un acto procesal debe llevarse a cabo para tener eficacia y validez legal. (24)

Pallares aclara que los actos procesales para que tengan validez y se de la eficacia debiera realizarse dentro del término que la ley señala, de otra manera serian extemporaneos.

Así encontramos que algunos actos jurídicos procesales esten sujetos aún término para que sean válidos, si el individuo jurídicamente interesado no ejercita ese derecho decimos que esta ha precluido. En otras palabras, algunos derechos

---

(23) Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal. P.606. Séptima Edición. Porrúa. México. 1973.

(24) Ob. Cit. P. 264 y Castro J. Lecciones. Ob. Cit. P. 453. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1974.

procedimentales, su validez esta sujeta a que dicho derecho se ejercite en tiempo, este es el principio de preclusión.

Dijimos en el párrafo anterior que cuando un acto procesal se realiza fuera del término que la ley señala para tal efecto, es un acto extemporáneo y por ende carece de validez y eficacia. En virtud de haberse ejecutado en forma extemporánea un derecho, se dice que ha precluido ese derecho.

"Preclusión. Es la situación procesal que se procede cuando alguna de las partes no haya ejercitado oportunamente y en la forma legal, alguna facultad o algún derecho procesal o cumplido alguna obligación de la misma naturaleza.

En materia de amparo, Don Juventino V. Castro señala que los términos procesales pueden ser prorrogables, improrrogables o fatales y procede a explicarlo que cada uno significa.

Términos prorrogables son aquellos cuya duración cronología es susceptible de ser ampliada. Sobre esto dice Pallares: "Pueden ampliarse teniendo en cuenta las distancias o sea el lugar en donde el promovente se encuentra con relación a la sede del tribunal que conoce del amparo. (25)

(25) Pallares. Diccionario. Ob. Cit. P. 264. Teórico Práctico del Juicio de Amparo. Tercera Edición. Porrúa. México. 1975.

Los términos improporables son aquellos que contienen la imposibilidad de ser empleados.

Los términos fatales son aquellos que transcurrido sin haber desplegado el acto que debió haberse desempeñado, hace perder el derecho automáticamente sin necesidad de acuse de rebeldía ni de proveimiento de parte de la autoridad judicial que declare su pérdida.

En ese caso el simple transcurso del tiempo tiene por consecuencia la pérdida de un derecho condicionado a un ejercicio oportuno.

Sobre los términos de esta naturaleza en el juicio de amparo no hay necesidad de un acuse de rebeldía para que concluyan los términos y se pierdan los derechos, se puede cumplir las obligaciones dentro de ellos, por lo cual los términos son fatales.

El propio autor Juventino V. Castro establece otra distinción en términos judiciales o sea dentro del procedimiento mismo del amparo, a diferencia de los términos llamados Prejudiciales, o sea aquellos que se aplican antes del planteamiento de la demanda de amparo, establecidos en los artículos 21<sup>o</sup>, 22<sup>o</sup>, y 23<sup>o</sup> de la ley antes citada.

Al referirnos es este apartado al término para las interposiciones de la demanda de amparo contra leyes, no cabe la menor duda que se trata de un término prejudicial por lo que son aplicables los preceptos antes mencionados.

Ya anteriormente hablamos de las leyes autoaplicativas y su diferencia, con las leyes heteroaplicativas; nos permitimos expresar nuestra opinión en el sentido de que dicha diferencias no debería existir por las razones antes invocadas. Ahora nos resulta indispensable volver sobre esos conceptos, pues los términos para la interposición de la demanda de amparo son diferentes tratandose de leyes autoaplicativas que tratandose de leyes heteroaplicativas. Vemos lo que la ley reglamentaria de los artículos 103<sup>o</sup> y 107<sup>o</sup> Constitucional establece sobre ese punto.

El principio general parece ordenado en el artículo 21<sup>o</sup> de dicha ley reglamentaria que literalmente establece:

"Artículo 21<sup>o</sup>. El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días..." con objeto de terminar cómo debe computarse esté término encontramos que la fracción segunda del artículo 24 de la misma ley señala que solo deberán contarse los días hábiles.

La hipótesis a que nos hemos referido en el párrafo

anterior, se refiere a los actos concretos de autoridad que deben ser notificados a los interesados, en esos supuestos a partir del día siguiente de haber sido hecha en tiempo y forma la notificación, se empezara a contar dicho término. El caso concreto en esta disposición se refiere a los actos concretos de aplicación, fundados en leyes que pueden ser Anticonstitucionales, o sea cuando se considere que una ley puede ser heteroaplicativa de la que necesitan o requieren de un acto de autoridad, para que causen perjuicio a una persona determinada.

La ley autoaplicativa puede ser atacada por la vía de amparo, dentro del término de 30 días que concede el artículo 22<sup>o</sup>, fracción I de la ley de amparo.

Dicho término se contará de la fecha en que entre en vigor dicha ley y sólo se computarán días hábiles. Esta disposición estraña un excepción al término concedido en el artículo 21<sup>o</sup> de la misma ley, de 15 días. Así lo consigna expresamente aquel precepto al indicar: Artículo 22<sup>o</sup>. Se exeptuan de lo dispuesto en el artículo anterior:

"I. Los casos en que por la sola expedición de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de 30 días, que se contarán desde que la ley entre en vigor."

Este término regirá en el caso de los actos reclamados que causan perjuicio a los interesados individuales de ejidatarios o comuneros, sin afectar los derechos y el régimen jurídico del núcleo de población a que pertenezcan.

La disposición antes mencionada es aplicable a las leyes autoaplicativas pero la ley autoaplicativa también puede ser atacada al primer acto de ejecución y si no se ataca en ese momento se deberá estimar consentida la ley, y para la persona que por descuido negligencia o ignorancia no la ataco en esta última oportunidad deberá soportar las cargas que dicha ley impone, aunque la ley sea Anticonstitucional.

Tratandose de leyes no implica dificultad alguna determinar la notificación de la misma, como se explico en el capítulo primero de este trabajo la ley para ser conocida por los sujetos a quienes va dirigida y de está manera exigir su cumplimiento debe promulgarse y publicarse.

Las leyes Federales se publican en el "Diario Oficial de la Federación, en tanto las leyes locales se publicarán en los diarios que internamente se haya dispuesto en la legislación estatal correspondiente. La publicación es la notificación del acto conocido como ley.

Pero cuando se refiere a las leyes autoaplicativas,

el término concedido de 30 días para impugnarla por la vía de amparo, no se empieza a contar a partir de publicación, sino que lo será a partir de que la ley a iniciado su vigencia, como lo dispone el artículo 22<sup>o</sup> en su fracción I de la ley de amparo.

Sintetizaremos diciendo que las leyes autoaplicativas se atacan por vía de amparo dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que entro en vigor la ley, o bien dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que fue notificado el primer acto de autoridad fundado en dicha ley.

Las leyes heteroaplicativas se deberán atacar al ordenarse su ejecución por una autoridad, dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación.

En cuanto a los días inhábiles que no se cuentan para efecto del amparo, vale la pena aclarar que dentro de las vacaciones del Poder Judicial Federal, no se consideran inhábiles y así lo sostiene la tesis 41. "AMPARO. TERMINO PARA LA INTERPOSICION DEL RECESOS DE LA SUPREMA CORTE". El término para ocurrir al juicio de garantías no se interrumpe durante los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia, puesto que la oficialia de partes queda abierta al público para recibir las promociones de los interesados".

La tesis mencionada no hace mención a los juzgados de Distrito que también interesa en el amparo contra leyes; pues se trámita en primera instancia ante dichos órganos judiciales, dada la importancia de su actuación, practicamente no tienen vacaciones, pues estas se programan de tal modo que en cualquier día hábil se reciben promociones de los interesados; y en otros casos el Secretario de acuerdos, suple los casos de la falta temporal del titular de ese juzgado en los términos del artículo 47<sup>o</sup> de la Ley Organica del Poder Judicial Federal.

### 3.4. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES Y DECRETOS

En el procedimiento de amparo las partes que reconoce la ley son:

- a) El agraviado o agraviados
- b) La autoridad responsable
- c) El tercero perjudicado
- d) El Ministerio Público

La acción de amparo la inicia un quejoso contra actos de una autoridad en el caso de amparo contra leyes y decretos debemos de determinar, quienes son autoridades responsables para que a toda esta les cause perjuicio la sentencia y se les obligue a cumplir con lo que ella establece.

Para efectos del amparo ¿Que debemos de entender por autoridad?. El artículo II de la ley Reglamentaria de los artículos 103<sup>o</sup> y 107<sup>o</sup> Constitucional, establece el artículo II. Es autoridad responsable la que dicta y ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto reclamado. En el precepto antes transcripto aparece claramente expuesto lo que debe entenderse por autoridad para efecto del amparo, se estima pertinente citar la tesis jurisprudencial que puede ayudar a intelegir lo dispuesto por la ley.

Tesis 54. AUTORIDADES, QUIENES LO SON. El término autoridad para los efectos del amparo comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho y que por lo mismo, estan en posibilidades materiales de obrar como individuos que ejerzan actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que dispone. (26)

Volviendo a nuestro artículo II de la Ley de Amparo encontramos una primera clasificación de las autoridades responsables.

a) Ordenadoras. Las que ordenan y dictan o expiden los mandatos se estiman violatorios de las garantías Constitucionales.

b) Ejecutoras. Las que cumplimentan o intentan cumplimentar las ordenes o mandatos.

Burgoa establece que son autoridades los órganos del estado que de jure o de facto, investidos de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio enjendra, la creación,

modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa.

Se impone la pregunta, ¿Cómo comparecen las autoridades responsables, en el juicio de amparo? el principio general esta consagrado en el artículo 19<sup>o</sup> de la Ley de Amparo, en principio, que establecen; "Artículo 19<sup>o</sup>. Las autoridades no pueden ser representadas en el juicio de Amparo..." Más adelante este mismo artículo señala los casos de excepción al principio antes asentado.

En el caso concreto que nos ocupa, el amparo contra leyes, hemos de señalar cuales son las autoridades que intervienen en el proceso de creación de las leyes.

En primer término encontramos al órgano legislativo, ya sea local ya sea federal, cuya finalidad de acuerdo con su propia naturaleza es la producir leyes.

También interviene en la formulación de las leyes el órgano ejecutivo, que en la Federación es el Presidente de la República y en las entidades Federativas está encomendado al Gobernador. en el caso del Presidente de la República, goza del derecho de voto en relación a las leyes decretos que le envíen el Congreso de la Unión, en caso de no ejercitar

el derecho de voto que la Constitución, le ha concedido, el Presidente deberá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en los términos de la fracción I del artículo 89<sup>o</sup> de la Constitución.

Surge aquí la duda si los Secretarios de Estados participan o no en la formulación de las leyes. El ejecutivo Federal de acuerdo con el artículo, 80<sup>o</sup> de la Constitución. Está encomendado a una sola persona por lo que puede calificarse de unipersonal, aunque cuenta con el número de Secretarios, de Estado y Jefes de Departamento que la ley de la materia especifica,. Estos no son el ejecutivo, son órganos auxiliares en las fracciones del ejecutivo Federal, que esta encargado a una sola persona y a nadie más.

En cuanto a las atribuciones concedidas al Ejecutivo Federal en el proceso de creación de las normas jurídicas, de acuerdo con la Constitución en el derecho de voto unicamente interviene el Presidente de la República.

En cambio en la facultad de publicar las leyes, el Secretario del ramo, refrenda el Derecho Promulgatorio, siempre y cuando la ley de una u otra manera afecte esa dependencia.

La institución jurídica del refrendo a la que aludimos en el párrafo que antecede, ha sido muy discutida y consagrada,

con especial importancia en nuestro sistema Presidencialista en el que el referendo al igual que el consejo de Ministros llama la atención y se hace necesario repetir lo que se ha dicho para aclarar cual es la naturaleza del referendo en nuestro sistema Constitucional.

La facultad de refrenar la encontramos instituida en forma expresa. "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán de estar firmados por el Secretario encargado del despacho del ramo a que el asunto corresponda y sin ese requisito no será obedecido."

Tena Ramírez. Señala "Teóricamente las finalidades del referendo pueden ser tres: Certificar la autoridad de una firma; limitar la actuación del jefe de gobierno mediante la participación del secretario o ministro, indispensable para la validez de aquella actuación; trasladar la responsabilidad, del acto reclamado del jefe de gobierno al ministro refrendatario." (27)

Señala Tena Ramírez, que en el sistema presidencial sucede todo lo contrario. El presidente es el único responsable

---

(27) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.

de su actuación y asume la de sus secretarios cuando actúan siguiendo instrucciones y dentro del marco de sus competencias. (28)

Concluye Tena Ramírez: "En este orden de ideas, consideramos que el refrendo entre nosotros sirve para actualizar una triple responsabilidad del agente refrendatario, la penal, técnica y política."(29)

En cuanto a la responsabilidad penal del secretario de estado se le finca cuando refrenda un acto delictuoso con la agravante que el secretario, previo desafuero, puede ser procesado durante el desempeño de su cargo.

En lo relativo a la responsabilidad técnica se supone que el secretario, del ramo es un experto en su materia y tiene la obligación de asesorar y orientar técnicamente al ejecutivo. Se puede derivar ésta responsabilidad técnica del hecho que se exige la firma del secretario antes que la del Presidente.

Finalmente la responsabilidad política, significa que si el secretario, del ramo refrenda el acto ejecutivo

---

(28) Ibidem. P. 252.

(29) Ibidem P. 252.

y lo está aprobando absolutamente sin reserva alguna. Puede darse el caso que en México puedan existir como los habido secretarios de estado de gran solvencia y probidad tanto moral como política, que así realicen en forma eficaz las funciones del gobierno.

Pero detengamonos un momento en el artículo 92<sup>o</sup> Constitucional, este precepto limita los casos del refrendo de los secretarios de estado a "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente.

Recordemos que nuestro sistema Constitucional es de facultades expresas, en el que los órganos del estado colo pueden actuar dentro de las facultades, que la ley les concede. La facultad de expedir leyes es privativo del órgano legislativo, en dicha actividad participa el ejecutivo a través del voto, también es la del ejecutivo, en los términos del artículo 89<sup>o</sup> fracción I la promulgación de las leyes que expida el Congreso de la Unión. Lo anterior significa que los secretarios de estado solo refrendan el decreto promulgatorio, del ejecutivo que ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación, no refrenda a la misma ley.

Cuando a través del procedimiento de Amparo se intenta la declaración, de inconstitucionalidad de una ley, el secreta-

rio de estado refrendatario es la autoridad responsable, pues está refrendando el decreto promulgado del ejecutivo y en esta forma se solidariza penal, técnicamente y políticamente, en el acto de la promulgación, más no el contenido de la ley misma que bien podría desconocer.

Como ya hemos visto que la promulgación es parte esencial de la ley y el secretario de estado refrendado por lo tanto autoriza su publicación en los términos del artículo 92<sup>o</sup> Constitucional que establece que los decretos del ejecutivo solo serán obedecidos cuando vayan refrendados por el secretario de estado que corresponda según la materia.

Podemos concluir que los secretarios de estado que refrendan los decretos promulgatorios, deben señalarse como autoridades responsables. En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia al resolver el Amparo en revisión número 3498/75 en el que se estableció;

"LEYES, AMPARO CONTRA, DEBEN SEÑALARSE LAS AUTORIDADES QUE LO EXPIDIERON." La fracción III del artículo 116<sup>o</sup> de la ley de Amparo, establece la obligación del quejoso de señalar en su demanda la autoridad o autoridades responsables que en términos del artículo II del mismo ordenamiento legal, son aquellos que dictan u ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto reclamado por tanto, cuando se impugna

la Inconstitucionalidad de una ley se deben de señalar como autoridades responsables al Congreso que la expidió y al ejecutivo que la promulgó para el efecto de conceder a dichas autoridades la oportunidad de defender la Constitucionalidad de sus actos".

Puntualizando quiénes son las autoridades responsables en el Amparo, contra leyes hemos de mencionar a;

a) El Congreso de la Unión o legislatura de las Entidades Federativas.

b) El Presidente de la República o el Gobernador del Estado.

c) Los Secretarios de Estado o funcionarios locales refrendatarios de la ley impugnada.

d) Las autoridades que pretendan aplicar dicha ley.

Vale la pena aclarar que las autoridades varían según diversas hipótesis, que a continuación se indican;

A) Tratándose de leyes Federales autoaplicativas son autoridades responsables.

- a) El Congreso de la Unión
- b) El Presidente de la República
- c) El o los Secretarios de Estado refrendatarios.

B) Si se trata de leyes Federales Heteroaplicativas, se impugnaran dentro de los 15 días siguientes al primer acto de ejecución y deberán señalarse como autoridades responsables;

- a) El Congreso de la Unión
- b) El Presidente de la República
- c) El o los Secretarios de Estado refrendarios
- d) Autoridad que pretende ejecutar la ley, aplicandola al caso concreto.

C) En las leyes locales Autoaplicativas, lo serán;

- a) La Legislación del Estado
- b) El Gobernador
- c) El funcionario refrendatario (si así estaba previsto en la Constitución de la Entidad Federativa Correspondiente)

D) En las leyes locales Heteroaplicativas;

- a) La Legislación local
- b) El Gobernador del Estado

- c) El funcionamiento refrendario (si así está previsto
- d) La Autoridad que pretenda aplicar dicha disposición

### 3.5. LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES Y DECRETOS

Una cuestión previa es determinar lo que se entiende por sobreseimiento, sobre este particular el Doctor Juventino V. Castro indica que la ley en forma incorrecta la denomina "Improcedencia del juicio de amparo" aunque en realidad es una "Improcedencia del juicio de amparo" aunque en realidad es una "Improcedencia de la acción de amparo". (30)

Debemos mencionar que cuando el juez de amparo, al momento de examinar la demanda encuentra que esa instancia no reúne los requisitos para su admisión, consecuentemente no puede ser atendida, tal como puede apreciarse en los artículos 145<sup>o</sup> y 177<sup>o</sup> de la ley de Amparo que literalmente ordena:

"Artículo 145<sup>o</sup>. El juez de Distrito examinará ante todo el escrito de demanda y si encontrase motivos manifiestos de improcedencia, la desechará de plano sin suspender el acto reclamado".

"Artículo 177<sup>o</sup>. La Suprema Corte de Justicia o el

---

(30) Castro y Castro Juventino. Lecciones de Garantías y Amparo. Primera Edición. Editorial. Porrúa. México. 1974.

Tribunal Colegio de Circuito examinará ante todo, la demanda de Amparo y si encontrasen motivos manifiestos de improcedencia o que no se llenaron, en su caso, los requisitos que establece el artículo 161<sup>o</sup>, la desechara de plano y comunicarán su resolución a la autoridad responsable, salvo lo dispuesto en el párrafo final del artículo 76<sup>o</sup>. Los jueces que conocen de amparo concluyen con un desechamiento que es una declaración de "Inadmisibilidad".

Burgoa asimila la improcedencia a una imposibilidad jurídica para la realización de un objetivo determinado, lo que parece indicar que si no se usa la institución del amparo para la finalidad y objetivo para lo que fue creado, deberá declararse improcedente pues no es ideónea la solicitud contenida en la demanda con al institución del amparo.(31)

Don Juventino V. Castro expone que existen tres grupos de improcedencia a saber:

a) Improcedencias Constitucionales. La primera contenida en el artículo 3<sup>o</sup> fracción II que ordena que la autoridad puede revocar o negar la autorización, concedida o negada a un particular para impartir educación a nivel primaria,

---

(31) Burgoa, I. Ob. Cit. P. 472. El Juicio de Amparo. Editorial Minerva. Primera Edición. México. 1943.

secundaria y normal y de cualquier tipo y grado dirigida a obreros y campesinos, sin que contra dicha resolución se pueda interponer el amparo.

Otra improcedencia Constitucional, es la prevista en la fracción XIV del artículo 27<sup>o</sup> Constitucional, que declara improcedencia la vía de amparo para tener el acto de dotación o restitución de ejidos o aguas, por los propietarios de éstos.

Finalmente la establecida en el artículo 33<sup>o</sup> Constitucional, que concede facultad al ejecutivo Federal para expulsar el extranjero inconveniente.

b) Improcedencias Legales. Previstas en el artículo 73<sup>o</sup> de la ley de Amparo.

c) Improcedencias Jurisprudenciales. Independientemente de las improcedencias Constitucionales y legales, previenen otras causas de improcedencias que sería muy largo enlistar y se correría el peligro de incurrir en importantes omisiones pero mencionaremos algunos casos.

La jurisprudencia ha declarado improcedente el amparo contra actos de particulares.(32)

---

(32) Tesis No. 13. P. 41. Sexta Parte. Jurisprudencia 17-85.

La misma declaración ha hecho tratándose de la negativa del M.P. para ejecutar la acción penal. (33)

Por su parte Burgoa, no reconoce más de improcedencias que las que limitativamente ha previsto el legislador en el artículo 73<sup>o</sup> de la ley de Amparo. (34)

Ahora bien pasaremos a analizar lo dispuesto por el artículo 73<sup>o</sup> de la ley de Amparo en relación a las improcedencias del Amparo contra leyes.

El artículo 73<sup>o</sup>, está ubicado en el capítulo VIII que se intitula "De los casos de improcedencia y dicho artículo es el único del mencionado capítulo".

La fracción III del numeral antes citado, expresamente establece:

"Artículo 73<sup>o</sup>. El juicio de Amparo es improcedente:"

III. Contra leyes y decretos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución

---

(33) Tesis No. 190. P. 376. Segunda Parte Jurisprudencia 17-85.

(34) Burgoa, I. Ob. Cit. P. 475. El Juicio de Amparo. Editorial Minerva. Primera Edición. México. 1943.

ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones Constitucionales sean diversas.

Dicha fracción hace referencia concretamente a la ley que haya sido atacada por la vía de amparo y contra la cual ya con anterioridad se haya planteado la acción de amparo.

En cuanto el juez de amparo conozca la existencia de un procedimiento previo deberá actuar como lo ordena el artículo 51<sup>o</sup> de la ley aplicable, dando aviso inmediatamente el juez que ha estado primeramente en conocimiento del amparo debiendo reunirse los presupuestos procesales a saber:

- a) Identidad del quejoso en ambos casos.
- b) Identidad de las autoridades señaladas como responsables.
- c) Puede haber o no identidad en los conceptos de violación manifestados.

Reunidos los presupuestos señalados en el proceso, el juez deberá remitir copia de la demanda, expresando día y hora de su presentación.

La fracción IV del artículo en cita establece:

"Fracción IV. Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecución en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior".

En este caso se está refiriendo a la cosa juzgada pues si se aceptara como procedente el amparo contra las sentencias de amparo, se admitiría que este procedimiento es un recursos contra el amparo, expresando en otra forma sería "un amparo contra el amparo".

En la fracción V. Contra actos que no afecten los intereses del quejoso.

Debiéndose entender por lo anterior expresión "Aquellos casos en que no existe agravio personal y directo.

El problema es determinar con precisión el contenido de la expresión "interés jurídico" y agravio personal y directo".

Entendemos por estas expresiones como la afectación de los derechos adquiridos por pertenecer a la esfera de un individuo, siendo este un presupuesto indispensable para promover el amparo.

La Corte ha establecido entre otros el criterio jurisprudencial que no causa agravio personal y directo cuando se absuelve a un acusado, la tesis dice: Tesis 18. AMPARO PROMOVIDO POR EL OFENDIDO, IMPROCEDENCIA DEL. Es improcedente el amparo solicitado por el ofendido en contra de la sentencia que absuelve al acusado, ya que en tal caso el reclamante no se encuentra dentro de ninguna de las hipótesis previstas en los artículos 103<sup>o</sup> y 107<sup>o</sup> de la Constitución Federal y por lo tanto, considerando que el acto reclamado no afecta los intereses jurídicos del quejoso, el juicio Constitucional debe sobrersearse con fundamento en los artículos 74<sup>o</sup> fracción III y 73<sup>o</sup> fracción V y XVII de la mencionada ley de amparo.

Conforme a la estructura que actualmente guarda el amparo y como ya lo hemos hecho notar, se requiere de un agravio como presupuesto esencial para estar legitimado en el proceso de amparo; -esta es la única como se puede acreditar la personalidad en el amparo.

En estos términos lo establece la fracción I del artículo 107<sup>o</sup> Constitucional que literalmente establece;

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada". este precepto esta en estrecha relación con el artículo cuarto de la ley reglamentaria de los artículos 103<sup>o</sup> y 107<sup>o</sup> Constitucionales.

Para subsistir la cuestión de determinar los intereses jurídicos para saber en que momento se puede interponer una demanda de amparo.

En cuanto a la fracción VI del precepto multicitado, que ordena:

"Fracción VI. Contra leyes, que por su sola expedición no causan perjuicio al quejoso, sino que se necesita un acto posterior de su autoridad, para que se origine. Se está haciendo alusión a las leyes heteroaplicativas.

Pasamos ahora a analizar otra fracción que se encuentra íntimamente vinculada con el amparo contra leyes y los casos de improcedencia, es la fracción XI del artículo 73<sup>o</sup>, que indica de la siguiente forma:

"Fracción XI. Contra actos consentidos expresamente o por manifestación de voluntad que entraña ese consentimiento.

Incluycamos en este análisis a la fracción XII que establece:

"Contra actos consentidos tácitamente, entendiendose por tales, aquellos contra los que no se promueve juicio de amparo, dentro de los términos que señalan los artículos 21<sup>o</sup>

y 22<sup>o</sup>, se exceptúan de los dispuesto en esta fracción los amparos que fueron interpuestos por núcleos de población ejidal o comunal".

"No se entenderá consentida tácticamente una ley a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de su promulgación, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya interpuesto amparo contra el primer acto de aplicación en relación con el quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnarlo por medio de la ley en el juicio de amparo. En el primer caso sólo se entenderá consentida la ley si no promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recida al recurso o medio de defensa, aún cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegibilidad".

Existe entre estas dos fracciones una tal unidad que permite analizarlas en forma conjunta.

Se desprende de la lectura de las referidas fracciones

que versan sobre los actos consentidos.

En los términos de la fracción XI, el consentimiento de un acto puede ser en dos formas: Expresamente y en forma tácita.

A los primeros se refiere cuando señala "Actos consentidos expresamente", y a los segundos cuando establece "por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento", para determinar si existe un consentimiento tácito, se deben de establecer presunciones legales y humanas que servirán como prueba y motivo para declarar está improcedencia prevista por el legislador.

Don Alfonso Noriega Cantu, manifiesta al respecto "Es evidente que esta casual de improcedencia está fundada jurídicamente así lo exige un principio general de derecho, o sea el principio de la seguridad jurídica, ya que sería absurdo que procediera el juicio de amparo, después que el agraviado hubiere manifestado, expresamente su conformidad con el acto violatorio de garantías y así mismo cuando, por un acto propio de su voluntad, se deje de presentar la queja constitucional, dentro de los plazos expesos que al efecto fija la ley reglamentaria.

La fracción XI y XII -abinitio- establecen las reglas

consentimiento, con un acto inconstitucional, en términos generales en tanto los dos últimos párrafos de la fracción XII se refieren a la ley en forma particular y ese tratamiento específico al amparo contra leyes es una de sus particularidades que evidentemente se funda la importancia de dicho procedimiento.

El párrafo segundo de la fracción XII establece que en los casos de las llamadas leyes autoaplicativas se puede interponer amparo, ya sea dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que inició su vigencia artículo 22<sup>o</sup>, o dentro de los 15 días siguientes a la notificación del primer acto de aplicación (artículo 21<sup>o</sup>), está es la última oportunidad para plantear el amparo, si no se hace dentro del término antes señalado, se entendera aceptada dicha ley a pesar de ser Anticonstitucional.

Por último analicemos lo dispuesto por el párrafo tercero de la fracción XII del artículo 73<sup>o</sup> de la ley en la materia.

Si una ley que en alguna forma contravenga el texto de la ley Suprema, contiene entre sus disposiciones un recurso mediante en el cual se modifique revoque o anule el auto de aplicación, el agravio puede optar entre agotar ese recurso o bien atacarlo por la vía de amparo.

Este caso requiere que se trate del primer acto de aplicación, o sea para ubicarse en la opción referida, se deben dar antes los siguientes presupuestos:

a) Promulgación de una ley que en alguna forma pueda contravenir el texto Constitucional:

b) Dicha ley tiene previsto un recurso a través del cual se pueda revocar, modificar o anular la resolución que una autoridad dicte con fundamento en la ley.

c) La autoridad competente fundandose en dicha ley, emite la primera resolución a un particular.

Satisfechos estos tres presupuestos, el particular agraviado puede optar entre dos alternativas:

a) Agotar el recurso previsto en la ley, sin que por este motivo se pueda considerar consentida la ley Inconstitucional.

b) Interponer el amparo dentro de los quince días siguientes a la fecha en que fue notificada la resolución.

El amparo en la hipótesis anteriores será tramitado en dos formas diferentes. En el caso de la segunda hipótesis

o sea en donde el agraviado no agota el recurso previsto en la ley Inconstitucional, deberá plantear su demanda ante el juez de Distrito y se tramitará como amparo indirecto o biinstancial. En cambio en la primera hipótesis, o sea cuando se agota el recurso previsto se planteara ante el tribunal colegiado o la Suprema Corte de Justicia en su sala correspondiente, es un amparo directo o uni- instancial.

En la hipótesis segunda una vez resuelto el amparo por el juez de Distrito, se puede interponer el recurso de revisión contra su resolución que será conocida por el Plena de la Suprema Corte de Justicia.

En caso que el agraviado opte por agotar el recurso legal, sólo se entenderá consentida la ley si al resolverse el recurso transcurre el término de 15 días que establece el artículo 21<sup>o</sup> de la ley de amparo.

## 4. OPINION PERSONAL

Durante muchos años se ha restringido al caso particular los efectos de la sentencia de amparo. Nos parece que sería muy conveniente y muy sano modificar esta situación introduciendo una declaración de Inconstitucionalidad con efectos generales.

Sería más justo que la declaración de Constitucionalidad beneficie a todas las personas que en un momento determinado realicen las hipótesis previstas en la norma, aplicandole las consecuencias previstas, pues de conformidad con la estructura actual, la sentencia de amparo beneficia a quienes han contado con los medios suficientes para atacar la Inconstitucionalidad de la ley, estos últimos son una minoría en comparación con la totalidad de los afectados.

Así pues en concreto proponemos lo siguiente:

Cuando se hayan resuelto en revisión ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cinco ejecutorias seguidas en un mismo sentido y con la aprobación por lo menos de 14 ministros, la Inconstitucionalidad de una ley, esta resolución se turnara al ejecutivo para que ordene su publicación en el "Diario Oficial de la Federación", y no se vuelva aplicar esa disposición. El ejecutivo no podrá objetar esa

resolución, simplemente deberá ordenar su publicación. Esta hipótesis opera tratándose de leyes locales, pues en ese caso se obligaría al Gobernador a publicar la declaración de Inconstitucionalidad de la ley.

Para algunos juristas podría parecer una invasión de competencias esta proposición, pero si se estudia detenidamente aparecerá que el Organó Judicial Federal, no está legislando simplemente está cumpliendo con su función natural que es la de juzgar los actos -considerando a la ley un acto que le son planteados en la vía de amparo.

El punto de partido del Organó Judicial Federal, al enjuiciar una ley, sería considerarla Constitucional, salvo que se demuestre lo contrario. Dicho en otra forma las leyes gozan de una presunción -*juris tantum* de haber sido expedidas de acuerdo con el texto Constitucional.

Reconocemos que los cambios no se pueden dar tan fácilmente como está proposición, sino que se hara necesario el estudio, reflexión y sobre todo tiempo.

## 5. CONCLUSIONES

1. En todos los órdenes se debe proteger en forma preferente, la supremacía Constitucional, evitándose la formulación de las leyes y reglamentos que contradigan lo dispuesto por nuestra ley primaria.

2. Frente a la ley Inconstitucional debe existir un instrumento procedimental, para impugnar dicha ley, la Constitución previene varios medios de control Constitucional con objeto de conservar su Supremacia.

3. El Amparo contra leyes es el problema de mayor altura que se pueda plantear en el amparo, dada la importancia que la ley tiene en nuestro sistema positivo.

4. Con fundamento en la importancia que reviste políticamente y jurídicamente, el procedimiento de amparo contra una ley considerada como Inconstitucional, se ha revestido a este de una serie de peculiaridades que le dan fisonomía y estructura singular.

5. Hemos reconocido y comprobado que el amparo es un medio de control constitucional, que tiene por finalidad conservar la Supremacía Constitucional por lo que debe desaparecer la distinción entre leyes autoaplicativas, y heteroapli-

cativas, pues no es admisible que mantenga su vigencia una ley contraria a nuestra ley fundamental.

6. Partiendo de lo anterior, frente a una ley inconstitucional los destinatarios de esa forma, están sujetos a tres hipótesis diferentes.

a) Quien impugnó la ley al momento de su promulgación y le fue concedido el amparo, goza de una patente de no aplicación de la norma, en todos aquellos casos en que se reúnan los presupuestos previstos en la misma.

b) Quien no lo haya impugnado en ese momento, deberá hacerlo en cada caso de aplicación de la ley por una autoridad.

c) La gran mayoría quienes al momento de su expedición ni en los casos de aplicación impugnan la ley, invariablemente tienen que soportar, las consecuencias de una ley inconstitucional.

7. Para determinar las autoridades responsables en el amparo contra leyes se deben distinguir las siguientes hipótesis.

a) Contra leyes Federales, que acusan perjuicios con su promulgación.

Congreso de la Unión.

Presidente de la República.

Secretarios de estado refrendatarios.

b) Contra leyes Federales, que requieren de un acto de ejecución.

Congreso de la Unión.

Presidente de la República.

Secretarios de estado refrendatario.

Autoridad que ha ordenado la aplicación.

c) Leyes locales que causan perjuicio con su:

Promulgación.

Legislatura local.

Gobernador.

Autoridad refrendataria (si existe).

Autoridad que aplica la ley.

8. Aunque no acepto la distinción entre leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, dada la estructura actual del amparo, puede aplicarse esta distinción a los reglamentos con sus consecuencias en la designación de autoridades responsables y momento oportuno para interponer el amparo.

9. No pretendo establecer un régimen original, sino simplemente actualizar nuestra institución del amparo, dando a la Jurisprudencia de la Suprema Corte la Válidez suficiente para anular los efectos inconstitucionales de la ley, ordenándose, la publicación de esta resolución en la misma forma que fue hecha su promulgación y con los mismos efectos.

10. Es conveniente que esta facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes, sea privativa del H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia, teniendo, como punto de partida la presunción de Constitucionalidad, salvo que se pruebe lo contrario.

11. Creo necesario enmendar antes de, que después de ya que los daños que se ocasionan por la aplicación de la ley inconstitucional en algunos casos son de suma gravedad, por eso la importancia de que el poder Legislativo actue con presición en todas y cada una de sus actuaciones en la promulgación de ley o leyes, para evitar efectos negativos, o contra producentes.

## BIBLIOGRAFIA

- Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1974.
- Balmes Jaime. Filosofía Elemental. Editorial Zeus. Barcelona. 1968.
- Burgua Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Minerva. Primera Edición. México. 1943.
- Capitant Henri. Prontuario Civil. Cuarta Edición. Editorial de A. Pedone. Paris. 1962.
- Carreras y Araño Juan. Filosofía de la Ley según Santo Tomás de Aquino. Primera Edición. Editorial Zeus. Madrid. 1919.
- Caso Angel. Principios de Derecho. Editorial Cultura. México. 1935.
- Castro y Castro Juventino. Hacia el Amparo Evolucionado. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1971.
- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Primera Edición. México. 1972.
- García Maynes Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. Editorial. Porrúa. México. 1972.
- Herrera y Lasso Manuel. Estudios Constitucionales. Primera Edición. Editorial, Jus. México. 1964.
- Noriega Cantú Alfonso. Lecciones de Amparo. Primera Edición Editorial Porrúa. México. 1975.

Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal. Séptima Edición. Porrúa Editorial. México. 1973.

Pallares Eduardo. Diccionario Teórico práctico del juicio de Amparo. Tercera. Edición. Porrúa. México. 1975.

Preciado Hernández Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho Editorial. Jus. Quinta Edición. México. 1968.

Rangel y Vázquez Manuel. El Control de la Constitucionalidad de las leyes y el Juicio de Amparo de Garantías en el Estado Federal. Editorial Cultura. México. 1952.

Rabasa Emilio. El Juicio Constitucional. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 1969.

Schmidt Carl. Teoría de la Constitución. Editorial Nacional México.

Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Décima Primera Edición Porrúa. México. 1972.

Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa. México. 1973.

Tomás de Aquino. Suma Teológica. Biblioteca de Autores Cristianos. Madrid 1954.

Velasco Gustavo R. La Publicación de las Leyes. El Foro. México 1971.