

781
25

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

EL AMPARO CONTRA EL REGLAMENTO

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RENE ANGEL RAMIREZ RODRIGUEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1993

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.

PROLOGO

El presente trabajo de tesis se enfoca al estudio de algunos aspectos relevantes de la impugnación de los reglamentos como normas generales y abstractas, mediante el juicio de amparo.

Para una mejor comprensión de este tema, se ha iniciado la investigación con una breve referencia a lo que es el Estado y sus tres poderes o funciones: legislativa, ejecutiva y judicial; al respecto se ha abordado la diferenciación sustantiva de estas actividades públicas, pues ello tiene trascendencia para establecer las diversas hipótesis en que procede el juicio de amparo.

En lo que constituye la materia del segundo capítulo, se aborda la cuestión relativa a los reglamentos, tratando de determinar su naturaleza como un conjunto de normas generales y abstractas que facilitan la aplicación de las leyes que expide el Congreso de la Unión.

Se establecen también las diferencias que existen entre la ley y el reglamento, las cuales son de carácter formal, dada la misma naturaleza jurídica

que comparten y se tratará de la discutida clasificación de los reglamentos en heterónomos y autónomos, combatiendo en lo personal este último tipo de normas reglamentarias a que se refiere la doctrina, sosteniendo por nuestra parte que todo reglamento debe ser heterónimo, esto es, subordinado necesariamente a una ley ordinaria y no desarrollar en forma directa un precepto constitucional, a fin de no desvirtuar su naturaleza.

En el tercer capítulo se estudia la impugnación de los reglamentos mediante el juicio de amparo, explicando en primer término que los juristas del siglo pasado no aceptaban la procedencia de la demanda de garantías en contra de normas generales, pues consideraban que se investía a los jueces con facultades derogatorias que sólo incumbían al Poder Legislativo y exponiendo mas adelante como fue evolucionando la doctrina y la jurisprudencia a fin de estimar procedente intentar la acción constitucional contra leyes y no sólo para reclamar sentencias judiciales y actos administrativos.

Posteriormente se abordaron algunos aspectos sobresalientes del juicio de garantías contra reglamentos, esbozando en lo general el procedimiento constitucional, pues el tratar in extenso las cuestiones inherentes al amparo desbordaría el propósito del presente trabajo recepcional.

De esta manera, se enfatizó en los temas relativos al término para impugnar las diversas clases de reglamentos, el interés jurídico del quejoso, así como las situaciones que pueden presentarse al actor en tres diversas hipótesis de Inconstitucionalidad del reglamento: por falta de ley, si contraviene una ley o si rebasa lo que la misma dispone.

Finalmente se aborda la interesante institución de la suplencia de los errores u omisiones que puede contener una queja deficiente, realizándose una crítica al criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido sobre el particular, basándose en la distinción meramente formal entre leyes y reglamentos.

Con esta tesis se pretende no sólo cumplir con lo requisitos que la legislación universitaria exige para obtener el título de Licenciado en Derecho, sino que es propósito del sustentante que la misma sea un punto de partida para profundizar, a nivel de posgrado, en el estudio de la ciencia jurídica y realizar una humilde aportación para su avance.

René Angel Ramírez Rodríguez.

Marzo de 1993.

INDICE

CAPITULO I	Pág.
FUNCIONES DEL ESTADO.	
1.1. Las funciones del Estado	1
1.2. Criterios de distinción entre los actos administrativos, legislativos y jurisdiccionales	7
a) Criterio formal	7
b) Criterio material	8
 CAPITULO II	
EL REGLAMENTO.	
2.1. El Reglamento	15
2.2. Organo que lo expide	20
2.3. Clases de Reglamento	29
a) Heterónimo	29
b) Autónomo	30
2.4. La Ley	69
a) Ley autoaplicativa	69
b) Ley heteroaplicativa	70
2.5. Diferencias entre la Ley y el Reglamento	71

CAPITULO III

AMPARO EN CONTRA DEL REGLAMENTO.

3.1. Procedencia del Amparo	78
3.2. Oportunidad para impugnar el Reglamento	100
3.3. Interés jurídico	112
3.4. Impugnación del Reglamento mediante el Amparo	127
a) Por falta de Ley	137
b) Si contraviene una Ley	139
c) Si rebasa lo dispuesto en una Ley	140
3.5. Suplencia de la deficiencia de la queja	143
CONCLUSIONES	152
BIBLIOGRAFIA	167
LEGISLACION	168

CAPITULO I

FUNCIONES DEL ESTADO

1.1. Las funciones del Estado.

Desde hace miles de años el hombre vive en sociedad; mucho antes de que hiciera su aparición la escritura ya existían comunidades humanas cuyos miembros, a partir de su nacimiento hasta su muerte, entraban en interacción con sus semejantes.

"La sociedad es vital en el doble sentido de que nace de la vida y la fomenta."⁽¹⁾ El hombre encontró en grupo lo que no hubiera podido hallar si viviera aislado; mutua protección, que da seguridad ante los ataques de los animales u otros pueblos; colaboración en la caza y la agricultura que dio origen a la división del trabajo. Gracias a la sociedad el hombre desarrolló un lenguaje, creó la religión y, aunque rudimentariamente, comenzó la evolución de las instituciones.

Toda comunidad tiene una organización; en ella se sienten los efectos de un poder. Inicialmente el más fuerte dominaba y encabezaba el clan o la tribu, organizaciones que a pesar de ser sumamente primitivas, fueron necesarias para el surgimiento de la sociedad actual, ya que constituyeron los primeros intentos del hombre para acabar con el caos existente en la prehistoria. "La sociedad creó al Estado por su propia insuficiencia para realizar los fines sociales, porque el hombre estaba a merced de las circunstancias y ellas hubieran acabado por destruirlo. El hombre creó, con espontánea necesidad práctica, al Estado para subsistir y para hacer posible la vida social, merced al bien común..."⁽²⁾

⁽¹⁾.- *Gallagos Rocaful, José María. Citado por González Uribe, Héctor. Teoría Política. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México, 1980. Pág. 168.*

⁽²⁾.- *Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. 5a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1980. Pág. 68.*

Con el tiempo, las "formas políticas" evolucionaron: a la tribu siguieron la polis griega; la monarquía, la república y el imperio romanos; los señoríos feudales de la Edad Media, etc. Pero fue en el Renacimiento en donde apareció la organización política más perfeccionada que hasta hoy haya alcanzado pueblo alguno; es en esa época cuando Nicolás Maquiavelo comienza a hablar en su obra El Príncipe, del Estado como ente representativo de la organización política de los pueblos.

De acuerdo con el Dr. Mario de la Cueva, en su obra La Idea del Estado, varios factores se conjugaron para la consolidación del Estado, tales como el surgimiento de las nacionalidades europeas como España, Francia e Inglaterra, principalmente, sobre territorios determinados, al haber alcanzado su unificación.

Pero por otro lado, también fue determinante el triunfo de los reyes, que finalmente se impusieron al imperio y al papado, alcanzando su autonomía e independencia en lo exterior; así como el sometimiento de los señores feudales por parte de los monarcas, con lo que obtuvieron la otra dimensión de su autonomía, la interior, convirtiéndose de esta forma el poder público en soberano, y en detentador de todas las funciones de gobierno.

"... el estado moderno ...es territorial, nacional, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos y soberano en la doble dimensión externa e interna."⁽³⁾

Hermann Heller también considera que en esta época es cuando propiamente podemos decir que surge el Estado moderno, pues los hombres que cooperan socialmente para alcanzar fines comunes, se hallan unidos entre sí por lazos de solidaridad muy fuertes, ya sea por el territorio en que viven, la lengua que hablan, el pasado histórico que comparten, la raza de la que provienen, la religión que profesan, la cultura creada por ellos, etc.

⁽³⁾.- De la Cueva, Mario. *La Idea del Estado*. 3a. Edición. México, 1986. Editorial U.N.A.M. Pág. 49.

El Estado está relacionado con la naturaleza humana, su compleja organización crea un ambiente propicio para el desarrollo del individuo debido al mantenimiento del orden, la justicia y la satisfacción de las necesidades del hombre, y para comprenderlo, hemos recurrido a la teoría del Estado como institución, del profesor francés Maurice Hauriou, que expone magistralmente Héctor González Uribe.

Para este autor, una institución es una idea objetiva que un fundador convierte en obra social, siendo aceptada esta idea por un gran número de partidarios y a cuyo servicio y realización se dedican cierto número de personas, sustituidas y renovadas infinitamente en el transcurso del tiempo.

Existen para el profesor francés instituciones-cosas, tales como el Arco del Triunfo en París, como la norma de Derecho; e instituciones-personas, cual es el caso del Estado.

El primer elemento que Hauriou señala como integrante de una institución es la idea objetiva, transformada en obra social por un fundador. Nace cierta idea en la mente de una persona, a través de la cual se introduce en el mundo social; en el caso del Estado, la idea es una convivencia armónica en la que exista orden y seguridad mediante al Derecho; o sea, la idea del bien público o bien común, en donde los hombres pueden realizar sus fines.

Sin embargo, la idea tiende a independizarse de su fundador y a tener simpatizantes, a través de cuyas conciencias vive y se objetiviza, perdurando material y jurídicamente tal idea debido a la coacción ejercida por una autoridad y por el interés de los miembros sociales en realizar el objeto de la idea; por ello, en el Estado los gobernados, en virtud de esa participación consciente, se convierten en ciudadanos o en gobernantes, siendo en este reclutamiento de adhesiones sociales en número indeterminado, donde se da el segundo elemento de la institución.

El tercer elemento lo tenemos en la sujeción de voluntades subjetivas al servicio de la idea institucional, porque la institución vive en la conciencia social, en la mente de los ciudadanos, pero es un número específico de personas las que se hallan a su servicio para asegurar su funcionamiento; ello le da forma, organización y gobierno e inclusive representación a la institución estatal. En otras palabras, se trata de un poder organizado al servicio de la idea para realizar su objeto, que es el bien común.

Finalmente, el autor agrega otro elemento más a las instituciones: el de la duración de la institución. Según él, las instituciones perduran porque no sólo satisfacen las necesidades sociales, sino porque además las ideas que las inspiran tratan de acercarse a la verdad y la justicia, siendo ello lo que les otorga justificación, de esta manera, la vida de la institución se encuentra indisolublemente ligada al valor que representa.

Ahora bien, para que el Estado pueda realizar sus fines, los cuales tienden a la realización del bien común, la defensa exterior del país, el mantenimiento del orden público, la realización del Derecho y la Justicia, así como la promoción de la vida económica y cultural del pueblo, es necesario que cuente con una estructuración definida. las actividades más importantes que desempeña no pueden concentrarse en un solo órgano sin peligro de que los titulares de aquél cayesen en la arbitrariedad, o de que las múltiples tareas encomendadas hicieran agobiante, inefectiva o dictatorial su labor, es por ello que se hace indispensable la división de funciones.

El Estado tiene básicamente dos funciones: hacer la ley y aplicar la ley.

Hacer la ley implica crear y mantener al día un sistema normativo justo y eficaz, o sea, legislar.

Asimismo, al aplicar la ley, el Estado como monopolizador del uso legítimo de la fuerza, para evitar que los particulares se hagan justicia por propia mano mediante la

violencia, resuelve pacíficamente conforme a Derecho los conflictos que se llegan a presentar entre los gobernados, y limita el ejercicio del poder público frente a los particulares, cuando en su perjuicio son violadas las garantías constitucionales por alguna autoridad.

Por otra parte, el ejecutar la ley implica utilizar ésta como base y fundamento para realizar los planes, programas y servicios oficiales que tiendan a resolver las necesidades de la colectividad, en una labor netamente administrativa.

Ya Aristóteles, en la antigua Grecia, aconsejaba que cada una de estas actividades estuvieran a cargo de diversas personas, al igual que Polibio y Cicerón. En la Edad Media y en la Monarquía Absoluta estas ideas cayeron en el olvido, pero con la Revolución de 1688 que estalló en Inglaterra, se dio vida nuevamente a la división de poderes o funciones, (pues el poder es indivisible), gracias al pensamiento de John Locke, siendo así que los reyes de la Casa de Orange en el "Bill of Rights" se vieron compelidos a soportar la aprobación parlamentaria de las leyes y a dar garantías procesales a los ciudadanos a fin de lesionar válidamente su esfera jurídica.

Del constitucionalismo inglés de los siglos XVII y XVIII, obtuvo Montesquieu las ideas que le llevaron a escribir su obra El Espíritu de las Leyes, afirmando que con la separación de poderes se impedían los abusos y la arbitrariedad de parte de los gobernantes; lográndose el justo equilibrio entre los órganos fundamentales del Estado al establecerse su competencia.

Es así que un poder significa una limitante, un contrapeso o freno para los otros, lo que permite al ciudadano gozar de una garantía que evita los abusos de la autoridad.

La separación de funciones trae aparejada otra ventaja más: que los órganos integrantes de cada poder del Estado se especialicen y profundicen su actividad, perfeccionándola y mejorando la eficiencia estatal.

Esta es, a grandes rasgos, la labor del Estado que le permite alcanzar sus objetivos; pero, aunque a simple vista estas tres funciones: legislativa, administrativa y jurisdiccional, pudieran atribuirse teóricamente sin dificultad a cada uno de los órganos gubernamentales que en forma predominante ejercen los poderes de un Estado democrático como es el nuestro, la realidad nos demuestra a través de diversas constituciones políticas, que el principio de división de poderes postulado por Montesquieu no es tajante y que dentro de él existen temperamentos, ya que la complejidad del Estado moderno requiere de la colaboración de los distintos poderes entre sí.

Es de esta manera que al lado de la actividad preponderante de los órganos ejecutivos, nos percatamos de que el Presidente de la República puede realizar actos que poseen la naturaleza de una ley, como es el caso de la expedición de reglamentos; el Congreso de la Unión tiene facultades jurisdiccionales en materia de responsabilidad de los servidores públicos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombra a su personal administrativo, expide su reglamento interior, etc.

Encuadrar a los actos del poder público dentro de alguna de las tres actividades típicas del Estado es esencial, sobre todo para la materia de amparo; de ello se obtendrá el conocimiento de la oportunidad y la forma en que debemos impugnarlos a través de nuestro juicio de garantías, de eso nos ocuparemos a continuación.

1.2. Criterios de distinción entre los actos administrativos, legislativos y jurisdiccionales.

Con el objeto de diferenciar claramente las funciones que realiza el ente estatal, se han establecido por los juristas alemanes dos clases de criterios: el formal y el material. Trataremos seguidamente el primero de ellos:

a) Criterio formal.

Este criterio atribuye al acto estatal la naturaleza del órgano que legalmente lo emite; de esta manera, todos los actos que realiza el órgano en que primordialmente radica la función legislativa, que en nuestro país es el Congreso de la Unión, serán legislativos; todos aquellos que emita el Presidente de la República serán administrativos por ser el órgano que conforme a la Constitución Federal tiene la facultad ejecutiva, y los que provienen de los órganos judiciales, serán jurisdiccionales.

Como vemos, se prescinde totalmente de las características de los actos, catalogando a cada uno de ellos, en forma simplista, de acuerdo al órgano de que provienen.

Por tales razones, este criterio no alcanza a explicar por qué ciertos actos son legislativos o ejecutivos; en efecto, es absurdo considerar como acto legislativo, como ley, a todo acto que emane del Congreso de la Unión tan sólo por ese hecho; nadie podría concebir que guarden el carácter de leyes los actos de admisión de nuevos Estados a la Unión que en un momento dado puede realizar el Congreso, o el permiso que se otorgue a determinada persona para que use cierta condecoración, pues tales actos son de administración, no son normas jurídicas.

Por otra parte, el Presidente de la República despliega actividades que son verdaderas leyes, como es la expedición de los reglamentos administrativos.

Debido a tales inconvenientes, es necesario atender a otro criterio que nos dé la clave para efectuar la correcta distinción de las funciones estatales, independientemente de la autoridad de que provengan, el cual explicaremos en el inciso siguiente.

b) Criterio Material.

El criterio material, a diferencia del anterior " ... es objetivo y prescinde del órgano que realiza la función y considera el acto jurídico en sus elementos naturales o propios"⁽⁴⁾, es decir, este criterio atiende a la naturaleza del acto, a las características que posee con el objeto de determinar si forma parte de la función administrativa, jurisdiccional o legislativa, sin importar el órgano de que provenga.

Comenzaremos por distinguir a la función legislativa de las demás funciones públicas, ya que sus atributos claramente la hacen destacar de entre las otras.

El maestro Ignacio Burgoa, en su obra Las Garantías Individuales, señala que el acto legislativo es aquel por virtud del cual se establecen normas que no sólo crean, sino que también modifican, extinguen o regulan situaciones de carácter general, abstracto e impersonal. Otros autores como el profesor Andrés Serra Rojas agregan como características del acto legislativo la permanencia, la obligatoriedad y la imperatividad.

Pero ¿en qué consiste cada una de ellas?

La generalidad de la ley indica que ésta no se aplica a un grupo de individuos determinados numéricamente, sino que extiende su regulación a todas las personas que se hallen en los supuestos que prevea, de ahí su impersonalidad, puesto que como hemos asentado, al dictarse no se tiene en cuenta a nadie en especial.

⁽⁴⁾- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo. Tomo 1.14a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1988. Pág. 42.*

La abstracción significa que la ley no se contrae a un caso concreto, dado en el tiempo y el espacio, rigiendo a todas aquellas situaciones que en número indeterminado se presenten durante su vida y se adecúen a sus hipótesis. La ley subsiste al aplicarse a un caso determinado, lo que significa que es permanente y no pierde su vigor aunque se aplique a miles de casos; inclusive, aunque se aplique sólo a uno o ninguno.

Las llamadas "leyes privativas", por el contrario, no son ni generales ni abstractas, toda vez que se dirigen a un número específico de personas identificadas muchas veces por sus nombres, y al cumplirse el objetivo para el cual fueron expedidas, pierden su vigor. Actualmente estos actos que en realidad son decretos congresionales y no verdaderas leyes, se encuentran prohibidos por el artículo 13 constitucional, razón por la cual los que realicen las autoridades en su contravención, son violatorias de garantías individuales, en la especie de igualdad, y en contra de ellos procede el amparo.

El acto legislativo es obligatorio e imperativo, debe ser obedecido por todos aquellos, sin excepción, que se encuentran dentro del supuesto normativo y para ello se le provee de una sanción para el caso de que el gobernado incumpla su deber de observar el mandato legal.

Tales son las características de la función legislativa, más aquellas que la distinguen de las demás son propiamente la generalidad y la abstracción, ya que la obligatoriedad y la imperatividad son caracteres que comparten las funciones administrativa y jurisdiccional, en virtud de ser las otras formas en que se manifiesta el *ius imperii* o poder de imperio estatal, donde residen en forma originaria las mencionadas propiedades.

Llegamos así a la conclusión de que será ley todo acto general, abstracto, permanente e impersonal, cualidades que posee cualquier precepto jurídico, cualquier norma "sea cual fuere la autoridad de quien emane, la forma de que se revista y el contenido que la integre."⁽⁵⁾

⁽⁵⁾.- García Oviedo, Carlos. Citado por Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 49.

Lo anterior es fundamental, pues gracias al criterio material podemos considerar correctamente como acto legislativo a la expedición de los reglamentos autónomos y heterónomos que realiza el Presidente de la República, a pesar de que formalmente son actos ejecutivos; siendo ello de suma importancia para la elaboración del presente trabajo.

En cuanto a los actos administrativos y jurisdiccionales, notamos que tienen propiedades diametralmente opuestas a las que poseen los legislativos, de ahí que sea sencilla su distinción; en efecto, dichos actos son particulares, concretos y personalizados, más donde las cosas se complican es en la distinción entre unos y otros, ya que ambos, como anotamos en el número uno del presente capítulo, son actos de aplicación de ley con las características antes señaladas.

Los actos jurisdiccionales son los realizados por jueces y tribunales, se revelan en una función típica que es la emisión de la sentencia o del laudo, declarando en ocasión de un caso contencioso el derecho aplicable, al cual se le da fuerza de verdad legal, de cosa juzgada, garantizándose su cumplimiento, su efectividad, por conducto de las medidas de coacción de que dispone el Estado, restableciendo así el orden jurídico violado.

Desde luego, la sentencia es la culminación de un procedimiento donde existe una controversia jurídica entre actor y demandado, entre acusador y reo; y en el cual el órgano jurisdiccional cuida que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, esto es, que ambas partes gocen por igual del derecho de probar, de alegar e inconformarse con las resoluciones judiciales.

Los casos más ejemplificativos de lo anterior los encontramos cuando el juez penal, luego de agotar todas las etapas procesales, declara que una persona es culpable de cierto delito, como el homicidio, y es condenado a pasar varios años en prisión; cuando a petición de un arrendador que probó sus acciones, el juez ordena el desalojo de un inquilino

de la casa habitación que ocupa por no pagar las rentas, violando el contrato respectivo; asimismo, en ocasión del remate que realiza la Junta de Conciliación y Arbitraje de varios bienes propiedad de un patrón vencido en juicio, que se ha negado a cubrir a sus trabajadores la indemnización que les corresponde por el despido injustificado de que fueron objeto, etc.

Para Hans Kelsen, la función jurisdiccional no sólo es declarativa del Derecho, sino también constitutiva de éste. "Así como los dos elementos (hecho y consecuencia jurídica) deben ser ligados por la ley en la esfera de lo general, así también, el dominio de lo individual tiene que serlo por la sentencia judicial. Por esto la sentencia es una norma jurídica individual: es la individualización o concreción de la norma general o abstracta..."⁽⁶⁾

Esta función estatal, al someter a su imperio a los particulares, evita que se procuren justicia por sí mismos, o ejerzan violencia para reclamar su derecho, como prohíbe el artículo 17 constitucional, ya que de lo contrario sobrevendría la anarquía social, donde el más fuerte impondría su voluntad al débil. Pero no sólo el gobernado debe acatar la sentencia judicial, las mismas autoridades están obligadas a observar las resoluciones jurisdiccionales que se dicten en los juicios donde intervengan, inclusive el de garantías, lo que evita la arbitrariedad del poder público y conforma un verdadero Estado de Derecho.

Hasta aquí hemos presentado un esquema de lo que es la función jurisdiccional, y para precisar su diferencia con los actos administrativos, que también son actos de aplicación de la ley, es conveniente recurrir al criterio de Gabino Fraga sobre el particular. Opina este tratadista en su obra Derecho Administrativo que la diferencia del acto jurisdiccional estriba en el motivo que lo anima y el fin por él perseguido; es así que sólo un conflicto intersubjetivo de intereses con trascendencia jurídica puede producir una sentencia, la cual al dictarse reconoce y precisa la existencia de dicho litigio, evento que constituirá la base para el segundo elemento de la sentencia que es el más importante,

⁽⁶⁾.- Kelsen, Hans. Citado por Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Iba. Edición. Editorial Porrúa. México, 1975. Pág. 49.

puesto que al reconocimiento antes expresado ha de seguir la solución del conflicto de carácter obligatorio con el objeto de mantener el orden jurídico. "La sentencia debe como consecuencia lógica de la declaración que contiene completarse con una decisión que haga cesar el conflicto y que ordene restituir y respetar el derecho ofendido."⁽⁷⁾

La sentencia produce diversos efectos en el orden jurídico: constituye, conserva o extingue derechos, destruye actos jurídicos, etc. y la resolución que contiene, una vez que ha obtenido la firmeza de la cosa juzgada, logra una estabilidad tal, que le permite ser verdad legal, lo cual es necesario para alcanzar la seguridad jurídica de que deben gozar los gobernados.

A diferencia del acto jurisdiccional, el administrativo no presupone un conflicto de intereses, por tanto, no resuelve controversia alguna, siendo su finalidad la satisfacción de las necesidades colectivas mediante el establecimiento de servicios públicos, actividad que se realiza de oficio y no a petición de parte como en el caso del acto jurisdiccional. "Cuando el Estado actúa (administrativamente, agregamos) es sujeto de la relación sobre la que se incide, es parte interesada..."⁽⁸⁾

Para satisfacer el interés general se hace necesaria toda una organización de tipo administrativo, que es más compleja que la que poseen los órganos legislativos y jurisdiccionales; mediante ella, el Presidente de la República propende fundamentalmente al establecimiento del orden interno y la seguridad exterior, a la coordinación y fomento de la iniciativa privada con el objeto de lograr el desenvolvimiento económico nacional, así como la realización de las empresas que los particulares no pueden llevar a cabo.

Según el tratadista Jean Rivera, que cita en su obra sobre el Derecho Administrativo el profesor Andrés Serra Rojas, la actividad administrativa tiene como vías

⁽⁷⁾.- *Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 52.*

⁽⁸⁾.- *Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 63.*

para realizarse la decisión y la operación: mediante la primera se crean actos jurídicos de tipo administrativo que tienen efectos en el ámbito del Derecho, pues establecen obligaciones y derechos subjetivos para los gobernados; en tanto que la segunda comprende todo un conjunto de operaciones o funciones de carácter intelectual y material que no tienen efectos legales, pero que son necesarias para satisfacer el interés general.

Así, si el Ejecutivo Federal acuerda la construcción de un puerto que facilite la exportación de materias primas o productos manufacturados, nos encontramos ante la vía de decisión del acto administrativo, pues el Estado, a través de las Secretarías correspondientes, estará obligado a construirlo y a hacer para ello las expropiaciones de predios que sean necesarias, y por su parte, los agricultores e industriales podrán aprovecharse de él mediante el pago de los derechos correspondientes. La etapa de operación consistirá en la planeación del puerto por parte de ingenieros especializados, así como en el levantamiento material de la obra.

Al lado de esta labor, el Presidente realiza una distinta actividad, importantísima y muy delicada: la de política o gobierno.

Para Héctor González Uribe " ... son actos políticos en la gran empresa estatal aquellos por los cuales se señalan y ejecutan las políticas de la misma, o sea, aquellos por medio de los cuales el Poder Ejecutivo fija las metas supremas de la comunidad y determina los medios para alcanzarlas. Son actos libres, espontáneos, no previstos de antemano por las leyes, que brotan de la concepción filosófica y de la prudencia política de los gobernantes y que comprometen su responsabilidad total. Son las grandes líneas a lo largo de las cuales se desarrolla el programa de vida de la nación y el Estado. Se habla así de política interna e internacional; de política fiscal, demográfica, educativa, agraria, obrera, de comunicaciones y transportes y al desarrollar estas políticas, el Ejecutivo debe poner en juego las mejores reglas del arte de gobernar, que consisten en lograr un equilibrio entre la estática constitucional, que representa el elemento del orden, y la dinámica del poder que

representa la libertad y la espontaneidad. Ni acción desorbitada fuera de las normas constitucionales, ni indolente pasividad en perjuicio de la buena marcha del país.⁽⁹⁾

De esta manera, el Ejecutivo Federal no solamente establece servicios públicos, debe además fijar las metas supremas del país y el mejor camino para alcanzarlas. En el caso de nuestra nación, como en el de muchas otras de Latinoamérica, se trata de solventar las agobiantes deudas con los países capitalistas que oprimen a los pueblos y de encontrar la mejor vía para alcanzar el desarrollo económico y social.

El funcionario cuenta en la ley con facultades discrecionales que le permiten llevar a cabo la función política, mientras que la actividad administrativa exige un estricto apego a la ley, una suficiente motivación y fundamentación jurídicas, que son exigidas al servidor público por el artículo 16 constitucional.

Se ha discutido si la función política constituye una cuarta función, diferente de las otras tres que hemos descrito; se ha dicho que sí, pues los actos de gobierno no admiten recurso alguno, como es el caso de Francia. Gabino Fraga opina que no, pues aunque el acto tenga un sello político, será sustancialmente administrativo, derivando tal carácter político de la actuación del órgano administrativo como autoridad política.

A nuestra manera de ver, la actividad política está ligada más bien a los fines del Estado que a las funciones de éste. Como hemos expresado antes, los actos de gobierno establecen las metas supremas a realizar por la Nación y los mejores caminos para alcanzarlas, las cuales serán variantes de acuerdo al momento histórico que atravesase el país; para ello, si las funciones son los medios necesarios para realizar los fines del Estado, será necesario poner las tres clásicas actividades que desarrolla el ente político supremo, al servicio de sus objetivos máximos; o sea, que los actos políticos, como fines últimos del Estado, deben ser llevados a cabo mediante las funciones administrativa, legislativa y jurisdiccional.

⁽⁹⁾. - *Op. Cit. Págs. 378.*

CAPITULO II

EL REGLAMENTO

2.1. El Reglamento.

La ley establece un orden de la conducta humana a través de normas generales abstractas a cuyo imperio se subordinan tanto autoridades como gobernados; para ello cuenta con un poderoso auxiliar que facilita su aplicación: el reglamento, un conjunto de normas que dicta el Presidente de la República con el objeto de contar con instrumentos que permitirán la mejor observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Tomando en cuenta los caracteres y naturaleza del reglamento, la doctrina ha elaborado numerosos conceptos de éste. Para Gabino Fraga "es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo."⁽¹⁰⁾

Miguel Acosta Romero expresa que el reglamento "es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativas."⁽¹¹⁾

Por su parte, el doctor Andrés Serra Rojas sostiene: "El reglamento es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e

⁽¹⁰⁾- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 25a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1986. Pág. 104

⁽¹¹⁾- Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 5a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1983. Pág. 485.

impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República o por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo".⁽¹²⁾

Entre los autores extranjeros cabe anotar la opinión de Sayagues Laso, para quien el reglamento es "el acto unilateral de la administración que crea normas jurídicas generales".⁽¹³⁾

Como advertimos de los conceptos de Gabino Fraga y Miguel Acosta Romero, el reglamento cumple una misión muy importante, que es desarrollar el contenido de las leyes, detallándolas y facilitando de esa manera su cumplimiento. El Congreso de la Unión, debido a la gran cantidad de asuntos que debe tratar en sus sesiones, elabora la ley en la forma más abstracta posible; por otra parte, la Administración Pública cuenta con el personal especializado y los elementos técnicos suficientes para adaptar el ideal legislativo a la realidad social, siempre cambiante, sobre todo porque el reglamento es fácilmente modificable, a diferencia de la ley, que requiere un procedimiento más complicado.

Carré de Malberg, citado por Gabino Fraga en su obra sobre Derecho Administrativo, sostiene que el reglamento forma parte de la función administrativa, no solamente porque es emitido por los órganos administrativos, sino porque el reglamentar una ley implica ejecutarla y es precisamente la ejecución de las leyes lo que caracteriza la función administrativa.

El doctor Fraga objeta esta teoría y la hecha porque tierra desde sus base, ya que el acto reglamentario, según expone, no es un acto que ejecute en forma directa la ley, sino que es el medio, el conducto que permite tal ejecución; ejecutar la ley, como se

⁽¹²⁾.- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. 14a. Edición. Tomo I. Ed. Porrúa. México, 1988. Pág. 189.

⁽¹³⁾.- Sayagues Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Ed. Martín. Montevideo, 1953. Pág. 120.

recordará, es concretar lo abstracto y particularizar lo general, funciones éstas que no cumple el reglamento puesto que es una manifestación unilateral por parte del Presidente de la República creadora de normas generales. Por otra parte, continúa Fraga, si se aceptase que el reglamento es un acto de ejecución de leyes, quedarían sin explicación los actos realizados para dar cumplimiento a los reglamentos.

Con nuevos argumentos, Berthelemy, citado por Fraga en la misma obra, considera que el reglamento no es una verdadera ley, sino un acto administrativo, pues la ley es expresión de la voluntad nacional, en tanto que el reglamento constituye la voluntad de los administradores; sin embargo, independientemente de esta circunstancia, debemos mencionar que la esencia de la ley la forman su generalidad y abstracción, caracteres que indudablemente posee el reglamento; asimismo, en nuestro país, si bien es cierto que la ley es expresión de la voluntad nacional al ser elaborada por los representantes populares, que integran parte del Congreso de la Unión, no es menos verdadero que el Presidente de la República, autoridad que es elegida por los ciudadanos, también realiza actos que por tal circunstancia, constituyen expresiones de la voluntad nacional, lo cual equipara nuevamente a la ley y el reglamento.

Para explicar entonces el por qué una autoridad administrativa emite normas generales, y la naturaleza que tienen éstas, hemos de volver a lo expuesto cuando tratamos acerca de las funciones del Estado, donde dijimos que el principio de separación de poderes no es hoy en día tan rígido como inicialmente se le concibió, existiendo una colaboración entre los diversos órganos especializados del Estado. El Presidente debe ejecutar las leyes que expida el Congreso y para ello se vale de la facultad que le otorga la Constitución para expedir normas reglamentarias que faciliten la aplicación de la ley ordinaria que el legislador no pudo detallar, y a fin de encontrar la naturaleza de estos actos, han de utilizarse los criterios formal y material que nos permiten distinguir la actividad del Estado, concluyendo que desde el punto de vista del órgano que expide el reglamento, éste es un

acto administrativo; más considerando sus caracteres no podemos dejar de reconocer que el reglamento es una verdadera norma general.

La función del reglamento es muy vasta, lo que permite hacer de él varias clasificaciones. El maestro Andrés Serra Rojas distingue los siguientes tipos de reglamentos:

- a) Ejecutivos. Que son los que se expiden con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución con el objeto de desarrollar y detallar el contenido de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, a las cuales se hallan supeditados. En nuestro país no es necesaria la autorización expresa de la ley para reglamentar sus preceptos, ya que la facultad reglamentaria es una potestad general del Presidente de la República.
- b) Reglamentos gubernativos y de policía. Los cuales se mencionan en el artículo 21 constitucional y se refieren a ciertas actividades sociales reguladas por el poder público en lo que se refiere a los primeramente mencionados, y al mantenimiento del orden y la tranquilidad, en cuanto a los segundos.
- c) Reglamentos interiores de la Administración Pública. Los cuales contienen el poder disciplinario de la misma, regulando el orden y la disciplina de los servicios públicos y demás funciones administrativas.
- d) "La doctrina extranjera alude a los reglamentos delegados, que completan la ley que ha señalado su materia y objeto; los reglamentos de necesidad, dictados por el Ejecutivo para casos excepcionales, aun contrariando la ley. Estos tipos de reglamento se apartan de nuestra

legislación, el primero por innecesario y el segundo, porque invade los casos señalados en el artículo 29 constitucional".⁽¹⁴⁾

⁽¹⁴⁾.- *Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 194.*

2.2. Órgano que lo expide.

Como ya hemos podido advertir, el Presidente de la República en el ámbito federal, y los Gobernadores de los Estados en el fuero local, entre otras autoridades, son los encargados de expedir reglamentos; además, pueden hacerlo los ayuntamientos municipales y, conforme a las reformas a la Constitución Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, también goza de esta facultad la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; asimismo, hemos asentado que dicha actividad reglamentaria implica el ejercicio de facultades para expedir normas de carácter general y abstracto por un órgano preponderantemente administrativo, de ello se desprende que la facultad reglamentaria es una excepción al principio de separación de Poderes establecido por la Constitución, situación que debe ser prevista en forma expresa por el texto de la Ley Suprema, consignando el fundamento de tal facultad reglamentaria.

Sin embargo, a diferencia de sus predecesoras, las constituciones de 1857 y 1917 no establecen expresamente la facultad reglamentaria del Presidente de la República, es por ello que se debe recurrir a la interpretación de sus preceptos a fin de hallar las raíces de esta potestad.

Como a continuación veremos ha sido tradición jurídico constitucional que el titular del Poder Ejecutivo ejerza la facultad reglamentaria, lo cual se advierte con facilidad de la lectura de los siguientes preceptos contenidos en las constituciones que nos han regido.

En primer lugar, hemos de mencionar al Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, la cual en su artículo 16, fracción XIV, dispuso: "Sus atribuciones (del Poder Ejecutivo), a más de otras que se fijarán en la Constitución, son las siguientes: ...XIV Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales".

La Constitución del 4 de octubre de 1824, en su artículo 110, ordenó: "Las atribuciones del Presidente son las que siguen: I ...II Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales".

Con la entrada del centralismo a nuestra historia, se dictaron las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, cuya Ley Cuarta, en su artículo 17, previó que: "Son atribuciones del Presidente de la República: I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observación de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas".

Por su parte, las también centralistas Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, en su artículo 85 establecieron: "Corresponde al Presidente de la República ...IV. Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas".

Sin embargo, el constituyente de 1857, al actual siguió en este aspecto el de 1917 fielmente, no consignó en el texto de su artículo 85, fracción I, en forma explícita la facultad reglamentaria, pues dispuso:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

El profesor Gabino Fraga sostiene que teniendo en cuenta las constituciones que antecedieron a la de 1857, no es posible pensar que aquellos brillantes legisladores hubiesen olvidado el incluir dentro del texto constitucional la facultad reglamentaria, por ello es que este tratadista recurre además a la interpretación del numeral respectivo y a las

relaciones que tiene con diversos preceptos del Máximo Cuerpo Legal a fin de encontrar su fundamento.

Expresa Fraga que en esta primera fracción del artículo 89 de la actual Constitución (85 de la de 1857), se conceden tres facultades al Ejecutivo:

- a) Promulgar la ley;
- b) Ejecutarla; y a parte) Proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

El profesor Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra Derecho Constitucional Mexicano, sostiene que promulgar la ley es un deber que tiene el Presidente de la República, consistente en ordenar mediante un acto la publicación de una ley o un decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo componen.

Ejecutar la ley significa, como ya lo hemos asentado en múltiples ocasiones, en convertir en realidad el texto legislativo, concretizando lo abstracto y particularizado o personalizando lo general, todo ello en un caso concreto que se coloca dentro del supuesto jurídico.

Queda un tercer deber al Presidente de la República en esta primera fracción, diferente a los anteriores: el de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Nos explica el doctor Fraga que gramaticalmente proveer significa poner los medios adecuados para un fin, en este caso la finalidad es la exacta observancia, el exacto cumplimiento de las leyes.

Dentro de la realidad social es difícil lograr la exacta observancia de la ley ordinaria tal como es expedida por el Congreso, pues el legislador no preve toda la diversidad de casos que pueden llegar a presentarse; por ello el Poder Ejecutivo debe desarrollar los preceptos legislativos y detallarlos mediante otra norma de carácter general: el reglamento, pues sólo con un acto de la misma naturaleza de la ley se puede lograr que no se agoten sus efectos al aplicarse a un caso concreto, sino que subsista a todos aquellos que debe regular.

Es de esta manera que al tener el titular del Ejecutivo el deber de poner los medios adecuados para el exacto cumplimiento de la ley, tiene entonces la facultad de expedir disposiciones generales que son el conducto idóneo para facilitar la aplicación de la ley ordinaria y lograr su punto observancia.

Esta interpretación que realiza el doctor Fraga del artículo 89, fracción I, de la Constitución, tiene su apoyo en los antecedentes histórico-constitucionales que se transcribieron anteriormente, así como la relación que guarda este precepto con el numeral 92 de la Ley Fundamental, en el cual se fijan los requisitos de forma que deben cumplir los reglamentos que expida el Presidente; este precepto textualmente expresa:

"Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

De lo anterior se colige que evidentemente tal figura jurídica fue prevista por los constituyentes de 1857 y 1917.

Concluye Gabino Fraga su teoría expresando que la circunstancia de que el Presidente debe proveer al exacto cumplimiento de las leyes "en la esfera administrativa", no constituye un obstáculo para que pueda expedir normas generales, sino que tal frase es la

clave para establecer una excepción más al principio de separación de poderes que permite al Presidente expedir reglamentos.

Los constituyentes de 1917, continúa el autor, no conocían los criterios formal y material de distinción de las funciones públicas, por ello, cuando expresaron en el número 89, fracción I, de la Constitución que el Presidente debía proveer al exacto cumplimiento de la ley ordinaria dentro de "la esfera administrativa", negaron toda posibilidad de que fuese el Congreso de la Unión quien desarrollara una ley mediante normas generales, tal acto debía ser efectuado por el titular del Ejecutivo precisamente en la esfera administrativa, que es su área normal de competencia; como expresamos líneas atrás, el Congreso Constituyente no suponía que se trataba de una acción materialmente legislativa, su pensamiento partía de la distinción meramente formal de las funciones, por lo que, para ellos, era normal que todos los actos del Presidente fuesen administrativos.

Sin embargo, consideramos que sobre este aspecto es más acertada la opinión del doctor Ignacio Burgoa, quien expresa que la facultad reglamentaria " ...sólo la debe ejercer el Presidente de la República en la esfera administrativa, esto es, en todos aquellos ramos distintos del legislativo y jurisdiccional. En otras palabras, no puede desempeñarse en relación con leyes que no sean de contenido material administrativo, es decir, que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública estrictamente considerada. De acuerdo con esta idea, el presidente no tiene capacidad constitucional para proveer a la exacta observancia de leyes que no correspondan a este ámbito, sino a la esfera de los poderes legislativo y judicial".⁽¹⁵⁾

Cabe aclarar que el Presidente goza de la facultad reglamentaria no por un acto delegatorio hecho en su favor por el órgano legislativo, sino por otorgamiento directo de la Ley Fundamental, de lo que se desprende que su ejercicio es discrecional y tiene lugar cuando el Ejecutivo estima conveniente realizarlo.

⁽¹⁵⁾. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Ed. Porrúa. México, 1984. Pág. 379.

Más no todos los autores comparten el criterio que sustenta Gabino Fraga; así, Felipe Tena Ramírez sostiene que la interpretación gramatical dada por el autor antes citado no es exacta, ya que en la fracción I del artículo 89 constitucional no se usa el infinitivo "proveer", sino el gerundio "proveyendo", de ahí que debamos referirlo al verbo principal "ejecutar", que le antecede en la redacción del precepto y al que modifica expresando modo, condición, motivo o circunstancia. De ahí que no existirían tres, sino dos facultades del Presidente en esa fracción I: promulgar y ejecutar las leyes, expresando el resto de la frase únicamente el modo en que debe hacerse uso de tal facultad.

Sin embargo, dada la necesidad de contar con la facultad reglamentaria en nuestro régimen político, sostiene este autor que es preferible creer que el constituyente hizo un mal empleo del gerundio, cuando debió insertarse el infinitivo en la fracción I del artículo 89 constitucional, puesto que no podría mutilarse nuestro sistema constitucional en favor del rigor gramatical; la importancia del reglamento es tal que ya no se discute la facultad del Ejecutivo para expedirlo, y así ha sido reconocido por la jurisprudencia.

Pero la conclusión a que llega posteriormente el doctor Tena no la aceptamos, ya que textualmente expresa: "De esta suerte ha crecido fuera de la Constitución, aunque sin contrariarla, una institución de derecho consuetudinario, que viene a llenar el vacío que inexplicablemente dejaron los Constituyentes de 57 y 17. Hoy en día es el precedente y no el texto, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria".⁽¹⁶⁾

En efecto, no podemos estar de acuerdo con la conclusión a que llega Tena Ramírez, ya que nuestro sistema jurídico no es consuetudinario y es bien conocido el principio que reza que "las autoridades sólo pueden hacer lo que les está permitido", principio en el cual se refleja la expresa atribución de facultades a cada uno de los órganos del Estado, máxime si alguna de esas facultades constituye alguna excepción al principio de separación de poderes, cual es la facultad reglamentaria.

⁽¹⁶⁾- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 25a. Edición. Ed. Porrúa, México, 1991. Pág. 467.

Crear lo contrario es aceptar que en forma válida el titular del Ejecutivo puede crear instituciones de derecho consuetudinario, aunque no se hallen fundadas en la ley, lo cual sería contrario a lo establecido por el artículo 16 constitucional; circunstancia ésta que obligaría a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ocasión del juicio de amparo, a desconocer tales "facultades consuetudinarias" del Presidente de la República.

A nuestro modo de ver, la teoría de Tena es brillante en cuanto sostiene que es preferible pensar que el constituyente cometió un error gramatical y no que dejó un vacío en la Constitución, mutilando nuestro sistema político, y así, sin desecharlo quizá, comparte el criterio de interpretación del artículo 89, fracción I, de la Constitución, que sostiene Fraga, al cual sólo perfeccionó Tena, despejando las últimas dudas de interpretación que pudieran existir.

El profesor Andrés Serra Rojas, por su parte, también discrepa de la postura de Fraga, ya que considera que la facultad reglamentaria del Titular del Ejecutivo no constituye más que una fase de la ejecución de las leyes y que la esfera administrativa que se señala únicamente delimita la competencia del Presidente con relación a la ley ordinaria. "En la doctrina administrativa moderna se considera, con razón que la facultad reglamentaria es una función de ejecución de la ley..."⁽¹⁷⁾

En principio y atento a lo que expusimos cuando se explicó en qué consisten los actos de ejecución de ley, no podemos admitir que con el reglamento se ejecuten las leyes y nos basamos sin dudar en el criterio de Fraga, pues como expone, la primera fracción del artículo 89 de la Constitución otorga al Presidente tres facultades, diversas entre sí, haciendo hincapié en que el realizar actos que faciliten la ejecución de la ley no son la ejecución misma: los primeros son generales y abstractos, los segundos particularizan y concretan precisamente los primeros, por lo que no ha lugar a fusionarlos en una sola potestad.

⁽¹⁷⁾. *Op. Cit.* Pág. 199.

Y acentuando su confusión expresa el citado autor: "Opinamos que no se requiere un texto expreso en la Constitución para ejercer la facultad reglamentaria. El extenso concepto de ejecución de las leyes sería ineficaz sin la facultad de expedir reglamentos..." (18)

La facultad reglamentaria es una función legislativa realizada por un órgano administrativo, es una excepción al principio de división de poderes que debe establecerse en forma expresa en la Constitución; no debe, por tanto, aceptarse de una manera implícita, menos aún basándose en la fusión de dos actividades diametralmente opuestas: la legislativa y la administrativa. El texto expreso es imprescindible, porque la labor de ejecución de la ley no implica la facultad de expedir reglamentos.

Concluye Serra Rojas expresando que la polémica ha perdido actualidad, pues al incorporar la Constitución en forma expresa el régimen de los reglamentos en su numeral 107, fracción VIII, inciso a), el cual señalaba, hasta antes de las reformas constitucionales del 10 de agosto de 1987, que procedía en materia de amparo el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia cuando se reclamara del Presidente de la República "...reglamentos en materia federal, expedidos de acuerdo con el artículo 89, fracción I de esta Constitución".

El actual texto, que entró en vigor el 15 de enero de 1988, consta sólo de dos incisos, expresamente dispone con relación a lo manifestado por el Dr. Serra lo siguiente:

"ARTICULO 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas de orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: ...VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia: a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios

(18). - *Idem*.

de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de las leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad; b) ..."

Hemos dejado asentado que el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte del Ejecutivo es espontáneo y atiende a razones de oportunidad; sin embargo, Gabino Fraga nos hace notar que en ocasiones alguna ley establece que la ejecución de cierto precepto suyo se someterá al reglamento respectivo, o bien puede ocurrir que la propia ley disponga que el Ejecutivo expedirá su reglamento.

Para resolver esta cuestión, Fraga rechaza nuevamente la idea de que el Presidente actúe por delegación de facultades del Congreso, en primer lugar porque no puede delegársele lo que tiene consigo y en segundo lugar, porque de aceptarse la delegación, el Presidente tendría potestad para modificar en su espíritu a la ley y no sólo se limitaría su labor a desarrollar los preceptos, cosa que es inaceptable.

En criterio de este destacado autor, estos casos los debemos comprender "...como una invitación hecha por el Poder Legislativo al Ejecutivo para que éste ejerza su facultad reglamentaria; pero en el concepto de que el Ejecutivo conserva íntegra su discreción para resolver la oportunidad de ejercicio de ella y, cuando mucho, sólo puede entenderse el acto del Legislativo como la indicación de que la ley no ha entrado a los detalles y que éstos deben ser desarrollados por el Poder Ejecutivo en uso de sus propias facultades".⁽¹⁹⁾

⁽¹⁹⁾.- *Op. Cit.* Pág. 112.

2.3. Clases de Reglamento.

a) Heterónimo.

La facultad reglamentaria que ejercita el Presidente de la República " ... se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por ello dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados reglamentos heterónomos."⁽²⁰⁾

Sostiene el doctor Burgoa que sólo el Presidente de la República puede expedir reglamentos heterónomos; los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento carecen de competencia para elaborarlos.

"La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico constitucional depende de ella, en cuanto que no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación. Así, al igual que una ley secundaria no debe oponerse a la Constitución, un reglamento no debe tampoco infringir o alterar ninguna ley ordinaria, pues ésta es la condición y fuente de su validez a la que debe estar subordinado"⁽²¹⁾

"La necesaria subordinación del reglamento heterónimo a la ley respectiva implica también, lógicamente, que si ésta se abroga, deroga o modifica, aquel experimenta los mismos fenómenos. En el caso de la abrogación legal, el reglamento queda sin aplicabilidad, puesto que se extingue, aunque no exista declaración expresa sobre esta

⁽²⁰⁾.- *Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ed. Porrúa. México, 1984. Pág. 379.*

⁽²¹⁾.- *Op. Cit. Pág. 379.*

extinción. De la misma manera, si la ley se deroga, el reglamento debe entenderse derogado en lo que concierne a aquellos preceptos que por menorecen las disposiciones derogadas de la ley, registrándose el mismo fenómeno en cuanto a las modificaciones o reformas legales".⁽²²⁾

Opina el autor citado que de estimarse lo contrario, o sea, suponer que un reglamento heterónimo no pierde su vigor, ya sea en forma total o parcial, según se trate de la abrogación o bien de la derogación o reforma de la ley, respectivamente, sería conceder facultades legislativas al Presidente y ya no reglamentarias; asimismo, se elevaría a este conjunto de disposiciones al rango de verdaderas leyes lo cual pugnaría contra nuestro sistema constitucional.

b) Autónomo.

Las opiniones de los tratadistas se hallan divididas en lo referente a la naturaleza de esta especie de reglamento, hay quienes aceptan su existencia y otros los niegan, sosteniendo éstos que los únicos reglamentos que se apegan a nuestro sistema legal son los llamados "heterónomos" de los cuales hablamos en el inciso anterior.

Por ello, haremos una breve exposición del pensamiento de aquellos doctrinarios que con diversas modalidades aceptan la existencia de este tipo de ordenamientos, pasando enseguida a analizar la posición contraria, para anotar finalmente lo que pensamos sobre esta cuestión tan interesante.

Felipe Tena Ramírez, en su texto sobre Derecho Constitucional, sostiene que el reglamento autónomo constituye un caso de excepción a la regla seguida por el heterónimo, en el sentido de que los reglamentos que expide el Presidente de la República

⁽²²⁾.- *Idem*.

tienen que referirse exclusivamente a la ley ordinaria expedida por el Congreso de la Unión, conforme se desprende de la fracción I del artículo 89 constitucional.

Basa su opinión este autor en que en el artículo 21 de la Constitución se mencionan en forma directa los reglamentos de policía (y los gubernativos, agregamos) en lugar de que se haga referencia a la ley.

Agrega Tena que el reglamento autónomo cumple el mismo cometido del heterónimo, desarrollando en el ámbito administrativo las normas básicas de un reglamento superior, aclarando que la única diferencia entre ambos es que el autónomo desarrolla el ordenamiento superior integrado por el artículo de la Constitución que en forma excepcional y expresa así lo permite, en lugar de que sea una ley ordinaria como ocurre con el reglamento heterónimo.

Para Gabino Fraga, el reglamento autónomo también constituye una excepción a la norma contenida en la fracción I del artículo 89 constitucional; dicha excepción la ubica, de la misma manera que el autor anterior, en el artículo 21 de la Ley Fundamental, en la parte que expresa:

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas..."

Sostiene Fraga que en este precepto se prevé la existencia de reglamentos gubernativos y de policía, así como la aplicación de las penas por la infracción de aquellos, "pero sin que se haga alusión a las leyes a que esos reglamentos deban referirse".⁽²³⁾

⁽²³⁾.- Fraga, Gabino. *Op. Cit.* Pág. 113.

Por lo anterior, concluye Fraga que "estos reglamentos gubernativos y de policía pueden regular el buen gobierno y la policía de las poblaciones sin que necesariamente se refieran a una ley".⁽²⁴⁾

Sin embargo, aclara este autor que fuera de este caso excepcional que expresamente prevé la Constitución, deben considerarse proscritos los reglamentos autónomos.

Una posición muy interesante es la que asume el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, al sostener que la facultad reglamentaria del Presidente de la República no se agota con la expedición de los reglamentos heterónomos, sino que también se ejerce al elaborar los llamados reglamentos autónomos,⁽²⁵⁾ los cuales, a diferencia de los primeros, no pormenorizan las disposiciones de una ley preexistente, sino que por sí mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades.

Señala el profesor Burgoa que aunque tales reglamentos no desarrollan los preceptos de una ley ordinaria, "ésta debe autorizar su expedición para normar los casos o situaciones generales que tal autorización comprenda".⁽²⁶⁾

A continuación, este tratadista señala las materias en que, conforme a la Constitución, es posible que una ley se limite a autorizar el reglamento autónomo.

Nos explica el maestro Burgoa que sólo en materia común se pueden expedir los reglamentos autónomos de policía y buen gobierno, no siendo dable que los mismos se

⁽²⁴⁾.- *Idem*. Pág. 114.

⁽²⁵⁾.- *Las reformas a la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987 y que entraron en vigor el día siguiente, han retirado al Presidente de la República la facultad para expedir reglamentos de policía y buen gobierno, depositando tal prerrogativa en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.*

⁽²⁶⁾.- Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 8a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1991. Pág. 783.

elaboren en materia federal, ya que la Constitución señala expresamente el ámbito que debe ser regulado por el Congreso de la Unión y únicamente por dicho órgano, debiendo el Presidente limitarse en este caso a desarrollar el contenido de la ley secundaria mediante las normas generales y abstractas previstas en el artículo 89, primera fracción, de la Ley Fundamental, por lo que tales disposiciones no pueden tener la naturaleza de normas de policía y buen gobierno.

Si aconteciera lo contrario y el Congreso no normase las materias que constitucionalmente le corresponden, limitándose a autorizar al Presidente la elaboración de la ley respectiva o la expedición de un reglamento, se estarían delegando en forma anticonstitucional al titular del Ejecutivo facultades legislativas fuera de los casos previstos en los artículos 29 y 49 de la Ley Fundamental.

Por otra parte, continúa, en el caso del Distrito Federal el Congreso de la Unión constituye el órgano legislativo de esta entidad, por lo que posee facultades para legislar no sólo en materia federal, sino inclusive en materia común, circunstancia ésta que lleva al doctor Burgoa establecer en que materias del fuero común debe expedirse una ley secundaria y en qué otras debe existir una mera autorización legislativa para expedir reglamentos autónomos en favor del Presidente, como gobernador del Distrito Federal (aunque hoy en día, tal facultad corresponde a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

Para lograr su propósito, este autor cita el artículo 73, fracción VI, base la de la Constitución, donde se establece:

"El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva".

"El concepto de 'gobierno' a que dicha disposición alude debe estimarse en su acepción funcional, es decir, como la acción o la potestad de guiar o dirigir a la población que integra el elemento humano de dicha entidad federativa para obtener su bienestar, para satisfacer sus necesidades, o para evitar su damnificación".⁽²⁷⁾

El Presidente puede ejercer su función gubernativa dentro del Distrito Federal mediante actos administrativos concretos, o bien mediante actos generales y abstractos, a través de los reglamentos heterónomos, sobre materias no reservadas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que tiene además la facultad exclusiva de expedir reglamentos autónomos de policía y buen gobierno.

Así, quedarían como materia de regulación por parte del Congreso únicamente, la materia civil, penal, tributaria, la organización del Poder Judicial, etc., por no tratarse del gobierno de la población del Distrito Federal en la acepción antes asentada. Pero el Congreso de la Unión, agrega el distinguido maestro, tiene una ilimitada gama de materias del orden común, además de las estrictamente federales, sobre las cuales puede desarrollar la legislación respectiva; así, este órgano puede asumir por sí la tarea de elaborar leyes que se refieran al buen gobierno del Distrito Federal, o bien autorizar al Presidente de la República la elaboración de un reglamento autónomo sobre este aspecto; cosa esta última que virtualmente ocurrió en la Ley Sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, facultad que ya no tiene el Ejecutivo Federal crearse en la Constitución la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que posee ahora la referida facultad.

Finalmente, este autor expresa que en el caso de las entidades federativas, son las constituciones de los Estados o sus leyes secundarias locales las que deben establecer alguna autorización semejante en favor de sus gobernadores, a fin de que emitan reglamentos autónomos sobre las materias que se señalen, pues de otro modo se violaría el

⁽²⁷⁾.- *Op. Cit.* Pág. 784.

principio de división de poderes establecido por la Constitución General de la República, a cuyos mandatos deben ceñirse las autoridades locales, dada su supremacía.

Discrepando de los criterios anteriores, el profesor Andrés Serra Rojas opina que el artículo 21 constitucional no concede facultades a la autoridad ejecutiva para expedir reglamentos administrativos o de policía sin que previamente sea publicada una ley a la cual se sujeten.

Sostiene que nuestro sistema constitucional no debe desarticularse, pues no hay elemento alguno que nos permita suponer que la intención del constituyente haya sido el eliminar la ley ordinaria respectiva, y en atención al principio de legalidad, debe existir una total subordinación de tales reglamentos a las leyes de policía y buen gobierno que se elaboren.

El que se expidan estas leyes, continúa el profesor Serra, es fundamental, ya que se regula una materia tan importante como es la libertad humana, debiendo dejarse al reglamento el establecimiento de los detalles que faciliten su aplicación, e incluso los derechos de los detenidos, pues de otra manera ocurre, como sucede actualmente, que la autoridad administrativa comete un sinnúmero de arbitrariedades en materia de policía y buen gobierno, en la cual no opera ninguna defensa jurídica, con el injustificado argumento de su poca importancia. "Era necesario restablecer en puridad, los principios de nuestro derecho constitucional, expidiendo la legislación adecuada para mantener el ejercicio de derechos humanos fundamentales".⁽²⁸⁾

Sin embargo, el autor citado sostiene, a nuestro juicio erróneamente por las consideraciones que vertiremos más adelante, que:

⁽²⁸⁾ - *Op. Cit.* Pág. 205.

"A este efecto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre justicia en materia de faltas de Policía y buen Gobierno del Distrito Federal, con fecha 13 de enero de 1984. Ahora sólo resta que las Legislaturas de los Estados expidan sus correspondientes leyes de Policía y Buen Gobierno. Con éstas desaparecen los llamados reglamentos autónomos de Policía. El fundamento de esta Ley son los artículos 21, 73 fracción VI y XXX y 115 constitucional".⁽²⁹⁾

En apoyo de su teoría, el doctor Serra Rojas expone que la circunstancia de que el párrafo V del artículo 27 de la Constitución faculte al Ejecutivo Federal para reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo y aún para establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional, no ha sido obstáculo para que se expidiera la Ley de Aguas del Subsuelo.

Asimismo, argumenta que la Constitución de 1857 no aceptó al reglamento autónomo, pues sus artículos 10 y 21 se refirieron siempre a una ley en lo tocante a portación de armas y establecimiento de infracciones de policía y buen gobierno, respectivamente.

Por ello, este autor concluye que en nuestro derecho sólo existe una clase de reglamento: los heterónomos, expedidos con base en la fracción I del artículo 89 de la Constitución, siendo inaceptables los llamados "reglamentos autónomos", máxime que el inciso c) de la fracción VIII del artículo 107 constitucional se refiere a la revisión del amparo en contra de reglamentos federales, expedidos de acuerdo al ya mencionado numeral 89, primera fracción de la Ley Fundamental.

Por nuestra parte, nos adherimos a la tesis del maestro Andrés Serra Rojas, quien, como hemos visto, sostiene que no es posible admitir la existencia de los llamados reglamentos autónomos en nuestro derecho. Y consideramos que le asiste la razón al emérito profesor, en virtud de que del artículo 21 constitucional no se desprende que las

⁽²⁹⁾.- *Idem.*

autoridades administrativas tengan facultades para expedir ordenamientos que directamente reglamenten la Constitución en materia de policía y buen gobierno, así como tampoco se deduce del mismo precepto que la autoridad judicial tenga potestad para señalar apenas mediante normas generales y abstractas, por el solo hecho de que deba imponer las sanciones que correspondan a los delitos de que se trate.

Además, los Ejecutivos de cada Estado o la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no podrían reglamentar directamente la Constitución por dos razones adicionales:

La primera es que los supuestos reglamentos autónomos no cumplen una función "reglamentaria" propiamente hablando, ya que no detallan los preceptos de un sistema normativo superior de carácter secundario, como lo es una ley ordinaria, para facilitar su aplicación, por lo que el ordenamiento que ha sido considerado por ciertos tratadistas como reglamento autónomo, sería un verdadero despliegue de facultades legislativas sobre las materias señaladas por la Constitución, con la más completa libertad, debido a que no se tendría la obligación de respetar el contenido de una ley en su letra y espíritu, al no existir ésta.

En segundo lugar, y dentro del caso específico del artículo 21 constitucional, no podría reglamentarse directamente este precepto, pues en general tal tarea, el desarrollar una norma fundamental corresponde a las leyes; asimismo, debemos considerar que la materia de policía y buen gobierno pertenece al fuero común, a la luz de los numerales 73 y 124 de la Ley Fundamental, por lo que es el Congreso local el órgano que debe legislar en esa materia.

Asimismo, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deben regular en forma integral la materia de buen gobierno⁽³⁰⁾ y no limitarse a establecer una autorización en favor de la Asamblea de Representantes de esta entidad, o del Gobernador de algún Estado, a fin de que expidan un pretendido reglamento autónomo sobre la materia o materias que señale la ley ordinaria, tal como señala el doctor Burgoa a fin de justificar la existencia del reglamento autónomo, pues esa actitud del órgano legislativo implicaría una indebida delegación de facultades legislativas en favor de la autoridad administrativa fuera de los casos establecidos por la Constitución, con la consiguiente violación al principio de separación de poderes que consagra la Carta Magna y cuyos mandatos deben someterse las autoridades.

Por otra parte, si bien es cierto que la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, permitió que en su momento el Presidente desarrollara las materias que dicha ley sólo menciona mediante la expedición de un reglamento, no lo es menos que tal ley y el reglamento que en forma verdaderamente autónoma se expidió, adolecen de evidentes vicios de anticonstitucionalidad al ser violatorios del mencionado principio de separación de poderes, cuyas excepciones solamente pueden ser establecidas en forma expresa por la Ley Fundamental, como sostiene Gabino Fraga, debiendo el gobernado en este caso acudir al juicio de garantías en la forma que más adelante dejamos asentado en este trabajo, con el objeto de que sea restituido en el goce de las garantías de seguridad jurídica que en su perjuicio se violen con la aplicación de tales ordenamientos.

Respecto a esta controversia tan interesante, el maestro Alfonso Nava Negrete opina que los reglamentos que se señalan en el artículo 21 constitucional son de carácter

(30).- *“Estrictamente el concepto de reglamento de policía, está involucrado en el más general de reglamento de buen gobierno, pues la policía administrativa a la que reglamenta el primero, es una acción administrativa esencialmente de buen gobierno o, en otras palabras, es una actividad administrativa preventiva o represiva de actividades de particulares que tiende al cuidado de asegurar, mantener o restablecer el orden y la paz públicos, que es una clara manifestación de buen gobierno”.*

Nava Negrete, Alfonso en Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VII. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Ed. Porrúa. México, 1984. Pág. 400.

municipal, ya que los municipios no cuentan con un órgano legislativo propio y sólo mediante reglamentos autónomos pueden establecer reglas generales de policía y buen gobierno.

Los Estados y la Federación, al contar con órganos legislativos propios, únicamente se encuentran en la posibilidad de expedir reglamentos heterónomos subordinados a la legislación ordinaria que sobre materia de buen gobierno debe necesariamente expedirse, sin que les sea dable elaborar reglamentos autónomos sobre este aspecto, al carecer de facultades constitucionales para ello.

"El artículo 21 constitucional reserva a los municipios la expedición de los reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno, pero no impide que otros artículos de la ley fundamental autoricen a leyes y reglamentos a regular esos dos aspectos administrativos. Inclusive, el municipio puede expedir en esas áreas reglamentos subordinados a la ley estatal, como se previene en la fracción II del artículo 115 constitucional".⁽³¹⁾

En realidad, el municipio debe subordinarse necesariamente a las bases normativas que establezcan las Legislaturas de los Estados en materia de policía y buen gobierno, al elaborar los reglamentos correspondientes como expresamente previene la fracción II del artículo 115 constitucional de la manera siguiente:

"ARTICULO 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I.- ... II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los

⁽³¹⁾.- *Idem.*

Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Por lo anterior, podemos concluir que los municipios no tienen la facultad para expedir reglamentos autónomos y se confirma de tal precepto que la función de todo reglamento es desarrollar la norma legislativa de carácter ordinario. La única cuestión que nos llama la atención del mencionado precepto constitucional es que el mismo deposita la facultad reglamentaria en los Ayuntamientos Municipales, por lo que no son sólo los Gobernadores de los Estados, el Presidente de la República, y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, quienes monopolizan tan importante potestad.

c) Diferencias entre el Reglamento Autónomo y Heterónimo.

Una vez esclarecida la naturaleza de los reglamentos autónomos y heterónomos, es conveniente establecer las diferencias que existen entre ambos.

En primer lugar, y como se advierte de los incisos anteriores, debemos expresar que mientras el reglamento heterónimo justifica su existencia en varios preceptos constitucionales como el 89, fracción I, 92 y 107, fracción VIII, inciso a), el autónomo por su parte, es francamente inconstitucional, ya que la Ley Suprema no prevé en numeral alguno que sus disposiciones sean reguladas en forma directa por la Asamblea de Representantes y los Gobernadores de los Estados, fuera de los casos contemplados en los artículos 29 y 49 de la misma Carta Magna; asimismo, como ya lo hemos expresado con apoyo en la doctrina, el artículo 21 constitucional únicamente faculta a la autoridad administrativa para aplicar sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las cuales consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero de la misma norma no se advierte que la autoridad administrativa pueda válidamente expedir los citados reglamentos y tipificar mediante ellos conductas antisociales mediante normas generales y abstractas, sin base en una ley a la cual detalle.

Como segunda diferencia entre ambas clases de ordenamientos, podemos señalar que es únicamente el heterónimo el que cumple con una función estrictamente "reglamentaria", esto es, de desarrollo de la ley ordinaria que expide el Congreso de la Unión para permitir su más fácil aplicación a las situaciones de facto que debe regir. Como ya se ha explicado en los números anteriores del presente capítulo, el órgano legislativo dicta sus normas de la forma más general que es posible; ello en virtud de factores que ya han sido señalados, tales como el reducido período de sesiones del Congreso, el carácter popular de muchos de sus integrantes y la gran cantidad de asuntos que deben atender las Cámaras cuando se reúnen. El Presidente de la República y sus colaboradores, disponen de medios materiales y humanos especializados que se encuentran en estrecho contacto con la realidad social, detectando oportunamente las necesidades de la Nación y proponiendo soluciones adecuadas de una forma más ágil; reflejo de ello es este tipo de reglamentos, que fácilmente pueden ser modificados conforme lo requiera la materia que rijan, ello en beneficio de una mejor y más exacta aplicación del ideal legislativo establecido por el Congreso.

Como también lo hemos asentado, el reglamento heterónimo debe respetar la ley ordinaria de su letra y espíritu; así, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, en las cuatro fracciones de su artículo 3042 dispone:

"ARTICULO 3042.- En el Registro Público de la Propiedad inmueble se inscribirán:

- I. Los títulos por los cuales se cree, declare, reconozca, adquiera, transmita, modifique, limite, grave o extinga el dominio, posesión originaria y los demás derechos reales sobre inmuebles;
- II. La constitución del patrimonio familiar;

III. Los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, por un periodo mayor de seis años y aquellos en que haya anticipos de rentas por más de tres años; y

IV. Los demás títulos que la ley ordene expresamente que sean registrados."

Por su parte, el Reglamento del Registro Público de la Propiedad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1980, respetando la letra y el sentido de la disposición legal antes transcrita, se limita a detallarla en sus artículos 122 a 125 de la forma siguiente:

"ARTICULO 122.- En los folios del Registro Inmobiliario se inscribirán los títulos o documentos en que se consigne cualesquiera de los actos o contratos que señala el artículo 3042 del Código Civil".

"ARTICULO 123.- Los actos o contratos a que se refiere el artículo anterior son materia de inscripción en la parte primera del Folio Inmobiliario, excepción hecha de aquellos por los que se constituyan, reconozcan, transmitan, modifiquen o extingan derechos de hipoteca y demás derechos reales distintos del de propiedad, a los cuales está destinada la segunda parte del folio".

"ARTICULO 124.- Entre los actos destinados a ocupar la parte primera del folio respectivo, deberán considerarse:

- I. Las enajenaciones en las que se sujete la transmisión de la propiedad a condiciones suspensivas o resolutorias;

- II. Las ventas con reserva de dominio a que se refiere el artículo 2312 del Código Civil, haciendo referencia expresa el pacto de reserva;
- III. El cumplimiento de las condiciones a que se refieren las dos fracciones anteriores; y
- IV. Los fideicomisos en los que el fideicomitente no se reserve expresamente la propiedad del bien fideicomitado".

"ARTICULO 125.- Entre los actos destinados a ocupar la segunda parte del folio respectivo, se considerarán:

- I. Los contratos de arrendamiento, subarrendamiento o sesión de arrendamiento con las prevenciones que establece el Código Civil;
- II. Los fideicomisos en los que el fideicomitente se reserve expresamente la propiedad del inmueble fideicomitado;
- III. La prenda de frutos pendientes y la de títulos inscritos en el Registro, en los términos de los artículos 2857 y 2861 del Código Civil;
- IV. El nacimiento de la obligación futura y el cumplimiento de las condiciones a que se refieren los artículos 2921 y 2923 del Código Civil;
- V. La constitución del patrimonio de la familia; y
- VI. Las afectaciones o limitaciones a que dé lugar la aplicación de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal".

Como podemos advertir, en tanto que ley sienta las bases generales declarando o indicando que documentos son inscribibles o anotables, el reglamento heterónomo se limita a precisar cuáles actos de los contenidos en tales documentos deben ser asentados en la sección primera del folio respectivo y cuáles en la segunda, señalando en forma enunciativa algunos actos que específicamente deben ser incluidos en una u otra sección.

Por el contrario, el reglamento autónomo, al no contar con una ley secundaria a la cual sujetarse, desarrolla con toda libertad la materia de policía y buen gobierno que menciona la Constitución, a la manera en que lo hace una ley ordinaria, lo cual viene a desnaturalizar la esencia reglamentaria.

En el caso particular de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, y su Reglamento, el cual continúa vigente hasta en tanto la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dicte los bandos, ordenanzas y reglamentos respectivos, se trató de salvar el vicio de inconstitucionalidad de los reglamentos autónomos de policía y buen gobierno mediante la expedición de tal ley; sin embargo, y debido a la influencia innegable del profesor Ignacio Burgoa, la ley, sin efectuar regulación alguna, autoriza la expedición del reglamento respectivo, limitándose únicamente a señalar las materias que serán su objeto.

De esta manera, el artículo 3º. de la referida Ley dispone:

"ARTICULO 3º.- El reglamento de esta ley prevendrá las sanciones exactamente aplicables a las faltas consignadas en el mismo, según su naturaleza y gravedad que consistirán en multa o arresto, con apercibimiento al infractor, y que podrán ser conmutadas por simple amonestación o suspendidas en la forma prevista por esta ley".

Y ante la ausencia de regulación de la materia por parte del anterior numeral, el Reglamento de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del

Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 1985, dispone en su artículo 3º lo siguiente:

"ARTICULO 3º.- Alteran el orden público y afectan la seguridad pública y, en consecuencia, son faltas de policía y buen gobierno:

- I. Adoptar actitudes o usar un lenguaje que contraríe las buenas costumbres;
- II. Orinar o defecar en cualquier lugar público distinto de los autorizados para esos efectos;
- III. Solicitar, con falsas alarmas, los servicios de policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales públicos;
- IV. Mendigar habitualmente en lugar público;
- V. Tratar, de manera violenta o desconsiderada, a los ancianos, personas desvalidas y niños;
- VI. Tratar, de manera violenta o desconsiderada, a los ancianos, personas desvalidas y niños;
- VI. Impedir y estorbar el uso de la vía pública;
- VII. Participar en juegos de cualquier índole que afectan el libre tránsito de vehículos o molesten a las personas;

- VIII. Permitir que transiten animales peligrosos sin tomar las medidas de seguridad en prevención de posibles ataques a las personas;
- IX. Hacer bromas o ademanes indecorosos que ofendan la dignidad de las personas;
- X. Realizar alboroto o actos que alteren el orden o la tranquilidad pública en lugar público;
- XI. Producir ruidos, por cualquier medio, que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas;
- XII. Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados para ello o fumar en lugares públicos donde esté expresamente prohibido;
- XIII. Consumir estupefacientes o psicotrópicos, sin perjuicio de las sanciones previstas en las leyes penales;
- XIV. Usar prendas u objetos que por su naturaleza denoten peligrosidad y atenten contra la seguridad pública.
- XV. Arrojar o abandonar en lugar público objetos en general;
- XVI. Penetrar en lugares o zonas de acceso prohibido sin la autorización correspondiente;
- XVII. Dañar árboles, remover o cortar el césped, flores o tierra, sin permiso de la autoridad;

- XVIII.** Faltar al respeto al público asistente a eventos o espectáculos públicos por parte asistente a eventos o espectáculos públicos por parte del propietario de establecimiento, de los organizadores o de sus trabajadores, así como por parte de los actores, artistas o deportistas;
- XIX.** Permitir a menores de edad el acceso a lugares en los que expresamente les esté prohibido el ingreso;
- XX.** Azuzar o no contener a cualquier animal que pueda atacar a las personas;
- XXI.** Invitar, permitir y ejercer la prostitución o el comercio carnal;
- XXII.** Detonar cohetes, encender fuegos pirotécnicos, hacer fogatas o utilizar negligentemente combustibles o sustancias peligrosas o elevar globos de fuego, sin permiso de la autoridad;
- XXIII.** Proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros, que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos.
- XXIV.** Arrojar a la vía pública animales muertos o desechos y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud pública o que despidan olores desagradables;
- XXV.** Desviar o retener las corrientes de agua de los manantiales, fuentes, acueductos, tuberías y tanques o tinacos almacenadores;

- XXVI. Maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de edificios públicos, estatuas, monumentos, postes y arbotantes;
- XXVIII. Cubrir, borrar o alterar los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos, las señales oficiales o los números y letras que identifiquen los inmuebles;
- XXVIII. Utilizar indebidamente los hidrantes públicos;
- XXIX. Alterar el orden, arrojar cojines, líquidos, o cualquier objeto, prender fuego provocar altercados en los espectáculos, o a la entrada de ellos;
- XXX. Impedir, por cualquier medio, la libertad de acción de las personas; y
- XXXI. Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos con precios superiores a los autorizados por las autoridades correspondientes, salvo en los casos legalmente autorizados".

En los siguientes numerales se establecen las sanciones que corresponden a cada una de las infracciones antes señaladas como se muestra a continuación:

"ARTICULO 4º.- Se sancionarán con multa por el equivalente de uno a catorce días del salario mínimo general del Distrito Federal o arresto de 12 a 24 horas, las faltas comprendidas en las fracciones de la I a la IX del artículo 3º. de este reglamento. Si el infractor fuera jornalero u obrero o trabajador no asalariado, la multa máxima que se le impondrá será el equivalente de una tercera parte de su jornal, salario o ingreso de un día".

"ARTICULO 5º.- Se sancionará con multa por el equivalente de diez a veinte días del salario mínimo general del Distrito Federal o arresto de 17 a 30 hrs. las faltas comprendidas en las fracciones de la X a la XX del artículo 3º de este reglamento. Si el infractor fuera jornalero u obrero o trabajador no asalariado, se aplicarán multa equivalente de una tercera o dos tercera partes como máximo de un día de su jornal, salario o ingreso. Para el caso de la fracción XIV, independientemente de la sanción que corresponda el juez calificador retendrá las prendas y adornos correspondientes y los pondrá a disposición del Ministerio Público para que determine si existe delito".

"ARTICULO 6º.- Se sancionarán con multa por el equivalente de quince a treinta días de salario mínimo general del Distrito Federal o arresto de 24 a 36 horas, las faltas comprendidas en las fracciones de la XXI a la XXXI del artículo 3º de este reglamento. Si el infractor fuera jornalero u obrero o trabajador no asalariado, se aplicará multa equivalente de dos terceras partes de un día a un día máximo de su salario, jornal o ingreso".

Vemos de esta manera que la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal dejó de regular la materia respectiva, permitiendo que lo hiciera el Presidente de la República, autoridad a la cual correspondió expedir el reglamento respectivo hasta antes de las reformas a la Constitución publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, delegándose en forma indebida en este órgano facultades legislativas fuera de los casos contemplados por los artículos 29 y 49 de la Ley Suprema.

La libertad humana no es cuestión de detalle, lo es de esencia y por tanto corresponde a la ley y sólo a ella como expresión de la voluntad popular, el establecer las conductas infractoras del orden público, del buen gobierno de la comunidad, así como el señalamiento de las sanciones aplicables, o por lo menos la mención de los rubros, tipos o géneros de conductas que merecen determinada sanción que también debe señalarse. La

garantía individual a que nos referimos (la libertad) ha sido objeto de enconadas luchas sociales a efecto de que su pérdida no sea arbitraria, quedando plasmados los diferentes ideales revolucionarios que han sostenido este derecho del hombre, en los máximos cuerpos legales de una Nación, y de lo cual nos puede dar claro ejemplo la Carta Magna británica del siglo XIII, así como la mayoría de las Constituciones Políticas con que cuentan los Estados modernos. No tenía porque olvidarse ello al elaborar o regular la materia de buen gobierno en el Distrito Federal, dándose prácticamente el alcance de una ley ordinaria al reglamento que hemos venido analizando, prueba de ello es la lamentable redacción del artículo 3º de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno de esta entidad federativa, que delegó al Presidente de la República la facultad de regular la materia que el Congreso de la Unión debe desarrollar, al establecer que tal reglamento "...prevendrá las sanciones exactamente aplicables a las faltas consignadas en el mismo...".

Debe corregirse la regulación de esta materia en nuestra entidad federativa, respetando, como aconseja el profesor Serra Rojas, nuestro sistema constitucional; por ello consideramos que las reformas a nuestra Carta Magna en lo referente a la fracción VI del artículo 73, no han sido acertadas debido a la introducción de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano sui-géneris que no tiene la facultad para expedir leyes ordinarias, y cuyas facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión se asemejan más bien a las funciones administrativas.

La mencionada Asamblea, al tener también la facultad para expedir reglamentos gubernativos y de policía, que anteriormente era una facultad que tenía el Presidente de la República como gobernador del Distrito Federal, restará al reglamento la agilidad, oportunidad y apego social que debe poseer, debido a que su proceso de elaboración es ahora mucho más lento y los integrantes del nuevo órgano, por su origen popular, no tendrán la preparación técnica propia de la Administración Pública, todo lo cual nos hace suponer que en tales materias (policía y buen gobierno) será muy difícil que el reglamento cumpla debidamente con su misión de facilitar la aplicación de la ley.

En nuestro concepto, la facultad reglamentaria en materia de policía y buen gobierno del Distrito Federal, debe otorgarse nuevamente al Presidente de la República a fin de que no se desvirtúen las ventajas del reglamento en manos del Ejecutivo, y por otro lado, consideramos que es necesario que se fortalezca la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dotándosele de plenas facultades legislativas en materia común a efecto de que deje de ser un órgano con facultades o funciones raquíticas y sin una clara ubicación dentro de las clásicas actividades estatales, de esta manera, el Congreso de la Unión dejaría de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

Ya sea que exista el cambio que proponemos o que se mantenga el texto del actual artículo 73, fracción VI, es necesario expedir un nuevo ordenamiento que sustituya a la aún vigente Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y que regule en forma integral la materia, dejando las cuestiones que sean de detalle al reglamento que de ella se ocupe.

Asimismo, creemos que, a fin de evitar más confusiones sobre este aspecto, debe efectuarse una reforma al artículo 21 constitucional con la finalidad de que su contenido sea claro, que proponemos quede su primer párrafo en los términos siguientes:

"ARTICULO 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de las leyes y reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagará la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas".

Continuando con nuestro análisis, podemos advertir una tercera diferencia entre los reglamentos autónomos y heterónomos, por lo que hace a su ámbito de aplicación.

En efecto, el reglamento heterónimo puede ser válidamente expedido tanto en materia federal como local, en tanto que el reglamento autónomo, con todo y su inconstitucionalidad ya demostrada en páginas anteriores, únicamente es expedido en materia local, y de ello nos ocuparemos a continuación.

Como se ha aseverado en múltiples ocasiones, el Presidente de la República, como órgano ejecutivo de la Federación tiene el deber de promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, proveyendo en el ámbito administrativo a su exacta observancia, tal como prescribe la fracción I del artículo 89 de la Ley Fundamental, precepto éste que relacionado con los numerales 92 y 107, fracción VIII, inciso A) y de acuerdo a los antecedentes históricos de nuestra Constitución, nos muestra en forma innegable la pertenencia de esta facultad en favor del Ejecutivo dentro de la materia federal.

Por otra parte, al tener el Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, de acuerdo al artículo 73, fracción VI de la Constitución General de la República, este órgano legislativo tiene competencia para expedir leyes locales que deben aplicarse en aquella entidad federativa, sin perjuicio de las facultades o potestades que posee en materia federal.

De manera análoga, el Presidente de la República es titular de la función ejecutiva del Distrito Federal a la vez que desempeña el gobierno del Estado Federal Mexicano, ello en virtud de que la base 1a. del ya mencionado artículo 73, fracción VI, de la Carta Magna, dispone:

"ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad: ...VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes: 1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva".

Por tanto, si el Congreso de la Unión debe expedir las leyes relativas al Distrito Federal, y al Presidente de la República y Gobernador de aquella entidad toca el promulgarlas y ejecutarlas, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, vemos como el Presidente puede expedir válidamente reglamentos heterónomos tanto en materia federal como local, a excepción en este último caso de las materias reservadas a la reglamentación que efectúe la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, conforme al artículo 73, fracción VI, base 3a., inciso a), de la Constitución.

En lo referente a las restantes 31 entidades federativas, y atento al contenido del artículo 124 de la Constitución que establece que las facultades no concedidas en forma expresa a la Federación, se entienden reservadas a los Estados; hemos de expresar que corresponde a las constituciones políticas locales, el otorgar la facultad reglamentaria a los Gobernadores a fin de que aquellos desarrollen y detallen las normas que integran las leyes del fuero común.

A efecto de constatar lo anterior, transcribiremos a continuación el precepto que en la constitución de cada una de las entidades federativas, confiere la facultad reglamentaria al Gobernador respectivo.

La Constitución Política del Estado de Aguascalientes, en su artículo 46, fracción I, dispone:

"ARTICULO 46.-Son facultades y obligaciones del Gobernador: I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;"

En la Constitución Política del Estado de Baja California se dispone en la fracción XVI de su artículo 49:

"ARTICULO 49.- Son facultades y obligaciones del Gobernador: ...XVI.- Formular y expedir los reglamentos para el buen despacho de la administración pública".

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, en la fracción II de su artículo 79, establece:

"79.- Son facultades y obligaciones del Gobernador: I. ... II.- Publicar, cumplir y hacer cumplir las Leyes decretadas por el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa de su exacta observancia;"

En cuanto al Estado de Campeche, su Constitución Política, manda en su artículo 71, fracción XIX, lo siguiente:

"ARTICULO 71.- La facultades y obligaciones del Gobernador son: ...XIX.- Dar órdenes y expedir reglamentos para el mejor cumplimiento de esta Constitución y de las leyes;"

Muy atinada es la redacción de la fracción XVIII del artículo 82 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, que establece la facultad reglamentaria del Gobernador en los siguientes términos:

"ARTICULO 82.- Son facultades del Gobernador: ...XVIII.

Expedir los reglamentos que fueren necesarios para la mejor aplicación y observancia de la Leyes, sin contrariar sus preceptos ni variar el espíritu de éstas; así como dictar los decretos, acuerdos, circulares, órdenes y disposiciones necesarios para la buena marcha de la Administración Pública Estatal".

Pasando a la Constitución Política del Estado de Colima, advertimos que en su artículo 58, fracción III, se manda:

"ARTICULO 58.- Son facultades y obligaciones del Ejecutivo: ...III.- Formar los reglamentos y dictar las providencias que demande la mejor ejecución de las leyes;"

La Carta Magna del Estado de Chiapas, siguiendo el modelo federal, dispone en su artículo 42, fracción I:

"ARTICULO 42.- Son facultades y obligaciones del Gobernador: I. Promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su fiel observancia;..."

(Ejecutar los actos administrativos que al Ejecutivo del Estado encomiendan la Leyes Federales;)

La Constitución Política del Estado de Chihuahua, en su Título VIII "Del Poder Ejecutivo", Capítulo II "De las facultades del Gobernador", Artículo 93, fracción IV, prescribe:

"ARTICULO 93.- Son facultades del Gobernador: ... IV.- Expedir todos los reglamentos que estime convenientes y, en general, proveer en la esfera administrativa cuando fuere necesario o útil para la más exacta observancia de la leyes".

El constituyente de Durango, estableció en el artículo 70, fracción II, de la Constitución Política de esa entidad lo siguiente:

"ARTICULO 70.- Son facultades y obligaciones del Gobernador: .. II.- Promulgar, publicar y ejecutar las Leyes y Decretos que expida el Congreso del Estado, reglamentando su observancia en la esfera administrativa".

La Constitución Política del Estado de Guanajuato, en su artículo 77, fracción III, preceptúa:

"ARTICULO 77.- Las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, son: ...III.- Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las Leyes, expidiendo los Reglamentos conducentes;"

La Constitución Política del Estado de Guerrero, señala en su artículo 74, fracción IV:

"ARTICULO 74.-Son atribuciones del Gobernador del Estado: ...IV.- Ejercitar la facultad reglamentaria que le compete, para desarrollar y hacer efectivas las leyes que expida el Congreso del Estado".

En el Estado de Hidalgo, nos encontramos con una situación *sui-generis*, derivada de las fracciones I y II del artículo 71 de su Carta Magna, las cuales establecen lo siguiente:

"ARTICULO 71.- Son facultades y obligaciones del Gobernador: I.- Promulgar y ejecutar las Leyes y Decretos proveyendo en la esfera administrativa lo necesario para su exacta observancia; II.- Expedir los Reglamentos que fueren necesarios para la mejor ejecución de las Leyes;"

Consideramos que ambas fracciones se hallan íntimamente relacionadas y que con el contenido de la segunda, se aclara y complementa lo dispuesto en la primera; por ello se han transcrito ambas, ya que creemos que conjuntamente, las anteriores fracciones fundamentan la facultad reglamentaria del Ejecutivo del Estado.

La Constitución Política del Estado de Jalisco otorga la facultad reglamentaria al titular del Ejecutivo en la fracción VIII de su artículo 35, y lo hace en los siguientes términos:

"ARTICULO 35.- Son facultades y obligaciones del Gobernador: ...VIII. Formar los reglamentos para el buen despacho de la administración pública".

Continuando con el Estado de México, notamos que el Libro Segundo "De la Organización Política del Estado de México"; Título Segundo "Del Gobierno del Estado"; Capítulo Tercero "Del Poder Ejecutivo"; Segunda Sección "De las Facultades, Obligaciones y Restricciones del Gobernador"; artículo 89, fracción X, de su Constitución Política, manda:

"ARTICULO 89.- Son obligaciones del Gobernador: ... X.- Elaborar los reglamentos que juzgue necesarios para la ejecución y cumplimiento de la leyes y decretos expedidos por la Legislatura;"

Por otra parte, la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, en su artículo 60, fracciones I y VII, dispone:

"ARTICULO 60.- Las facultades y obligaciones del Gobernador son: I.- Promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; ...VII.- Expedir los reglamentos interiores de las oficinas a su cargo;"

Sobre las dos fracciones del anterior precepto, opinamos que en el caso de la fracción I, se hace referencia a leyes que tienen como objeto de regulación, materias administrativas diversas al régimen interior de las dependencias de la Administración Pública Estatal, por lo que existe en verdad, un complemento entre ambas fracciones, ya que no podría pensarse que el Gobernador puede reglamentar únicamente el régimen interno de las oficinas a su cargo, dada la necesidad de procurar la más amplia y exacta regulación de todos los ámbitos administrativos de la entidad.

La Constitución Política del Estado de Morelos, prescribe en su artículo 70, fracción XVII, lo siguiente:

"ARTICULO 70.- Son facultades del Gobernador del Estado: ...XVII.- Promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera Administrativa a su exacta observancia, así como expedir los reglamentos autónomos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales".

Es necesario, a nuestro juicio, reformar el precepto antes transcrito, debido a la contraposición que existe entre los reglamentos autónomos y la Constitución Federal, a cuyos preceptos deben someterse las constituciones de las entidades federativas; en consecuencia, consideramos que es preciso suprimir la última parte del anterior artículo a

efecto que exista una correcta adecuación de aquel cuerpo normativo con nuestra Ley Fundamental.

A continuación transcribimos el contenido del artículo 69, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Nayarit, que consigna en favor del Gobernador la facultad reglamentaria:

"ARTICULO 69.- Son facultades y obligaciones del Gobernador: ...II.- Sancionar, promulgar y ejecutar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo y formar en la parte administrativa los reglamentos necesarios para su más exacta observancia".

La Constitución Política del Estado de Nuevo León dispone sobre la facultad que venimos tratando lo siguiente en su artículo 85, fracción X:

"ARTICULO 85.- Al Ejecutivo pertenece: ...X.- Publicar, circular, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones del Congreso del Estado y ordenar y reglamentar en lo administrativo lo necesario para su ejecución".

En cuanto al Estado de Oaxaca, notamos que el artículo 80, fracción X de su Constitución Política, establece sobre el particular:

"ARTICULO 80.- Son obligaciones del Gobernador: ... X.- Formar y aplicar los reglamentos que juzgue necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura, siempre que ésta no disponga otra cosa en la misma ley o decreto":

Respecto a esta norma, hacemos la crítica que hemos realizado a la doctrina que sostiene que la facultad reglamentaria se halla incluida en el concepto de ejecución de

las leyes, ya que, como sostiene Fraga, el reglamento es un medio para facilitar la aplicación de la ley, pero no se debe confundir con la aplicación misma de la ley, pues esto se logra mediante actos concretos, particularizados, los cuales tienen características diametralmente opuestas al reglamento, que es general y abstracto.

Por su parte, el artículo 79 del ordenamiento constitucional del Estado de Puebla, prevee tanto los reglamentos heterónomos como los autónomos en sus fracciones III y IV, en los siguientes términos:

"ARTICULO 79.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:
...III.- Promulgar y mandar publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia IV.- Expedir reglamentos autónomos, decretos, órdenes y circulares de carácter y aplicación general, en los diversos ramos de la Administración Pública."

Pasando a continuación al Estado de Querétaro, advertimos que la facultad reglamentaria del Gobernador se halla prevista en el artículo 93, fracción II, de su Constitución Política en los términos siguientes:

"ARTICULO 93.- Las facultades y obligaciones del Gobernador son: ...II.- Promulgar, ejecutar y reglamentar las leyes generales y particulares del Estado, cuya reglamentación no esté reservada a la Legislatura, proveyendo respecto de aquellas en la esfera puramente administrativa, a su exacta observancia;"

En cuanto al Estado de Quintana Roo, el artículo 91, fracción II de su Constitución Política es el fundamento para que el Gobernador pueda expedir reglamentos. Tal facultad se halla consignada en los términos siguientes:

"ARTICULO 91.- Son obligaciones del Gobernador: I.- ...II.- Publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes decretadas por la Legislatura, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

La Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, manda lo siguiente en su numeral 56, fracción I, respecto de la atribución que nos ocupa:

"ARTICULO 56.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, las siguientes: I.- Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia":

La Carta Magna sinaloense, por su parte, establece la facultad reglamentaria en favor del Titular del Ejecutivo en la fracción I de su artículo 65, más en la fracción XIV establece lo que podríamos llamar una "facultad reglamentaria orgánica"; a continuación se transcriben ambos dispositivos legales:

"ARTICULO 65.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, las siguientes: I.- Sancionar, promulgar, reglamentar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como expedir los reglamentos autónomos que la Constitución General de la República y esta Constitución le autoricen o faculten. ... XIV.- Expedir reglamentos para el régimen jurídico, orgánico, económico y operativo de las dependencias de la Administración Pública Estatal y Paraestatal":

De manera similar a lo que ocurre en el sistema constitucional sinaloense, en la Constitución Política del Estado de Sonora se establece la facultad reglamentaria general en favor del Gobernador en el numeral 79, fracción I y en la fracción XVIII se le faculta para formar reglamentos orgánicos de las dependencias a su cargo. El anterior dispositivo legal expresamente prescribe:

"ARTICULO 79.- Son facultades y obligaciones del Gobernador: I.- Promulgar sin demora las Leyes y Decretos, y los Acuerdos en su caso; ejecutarlos y hacer que se ejecuten; y formar en la parte administrativa y de conformidad con las disposiciones de la ley, los Reglamentos necesarios para la exacta observancia de los mismos ...XVIII.- Formar y aprobar, en su caso, el Reglamento Interior de cada una de sus dependencias".

Consideramos innecesario el que se haya establecido la facultad contenida en la fracción XVIII del artículo 79 de la Constitución de Sonora, ya que la facultad reglamentaria general establecida en la fracción I es fundamento suficiente para estructurar orgánicamente las dependencias estatales, ya que se refiere o puede referirse a cualquier aspecto relacionado con la esfera administrativa local.

En Tabasco, el Gobernador de la entidad también dispone de la facultad reglamentaria, la cual se prevee en la fracción I del artículo 51 de la Constitución Política del Estado, que al efecto dispone:

"ARTICULO 51. Son facultades y obligaciones del Gobernador: I. Promulgar y ejecutar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo del Estado y expedir los reglamentos necesarios para la exacta observancia de los mismos";

La Constitución Política del Estado de Tamaulipas dispone respecto de esta atribución gubernamental lo siguiente en su numeral 91, fracción V:

"ARTICULO 91.- Las facultades y obligaciones del Gobernador son las siguientes: ...V.- Promulgar y mandar publicar, cumplir y hacer cumplir la Constitución del Estado, y las leyes, decretos y acuerdos del Congreso y proveer en la esfera administrativa cuando fuere necesario a su exacta observancia, expidiendo para el efecto los reglamentos respectivos;"

Continuando con el Estado de Tlaxcala, advertimos que en su artículo 70, fracción II, se dispone sobre el particular:

"ARTICULO 70.- Son facultades y deberes del Gobernador: ...II.- Sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las Leyes o Decretos que expida el Congreso, reglamentando y proveyendo en la esfera administrativa lo necesario a su exacta observancia".

Por lo que respecta al Estado de Veracruz, podemos fundar la facultad reglamentaria del Titular del Ejecutivo en el artículo 87, fracción I, de su Constitución Política el cual dispone:

"ARTICULO 87.- Son facultades y obligaciones del Gobernador: I.- Sancionar, promulgar y ejecutar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo, Federal y local, y formar en la parte administrativa, los reglamentos necesarios para la exacta observancia de los segundos;"

Necesariamente que al referirse esta fracción a la expedición de "los reglamentos necesarios para la exacta observancia de los segundos", se refiere a las leyes y decretos expedidos por la Legislatura del Estado, ya que respecto de los primeros (leyes y decretos federales), realiza lo propio el Presidente de la República.

En cuanto a la Carta Magna yucateca, debemos entender conferida la facultad reglamentaria al Gobernador en su artículo 55, fracción II, que prescribe:

"ARTICULO 55.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: I.- ...II.- Promulgar, publicar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;"

Finalmente, la Constitución Política del Estado de Zacatecas consigna en la fracción III de su artículo 59 la facultad que venimos tratando en favor del Gobernador; sin embargo, los constituyentes zacatecanos seguramente olvidaron el contenido de tal fracción, pues la misma es copiada en lo esencial dentro de la fracción XXVII del mismo artículo 59! Ambas fracciones disponen:

"ARTICULO 59.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado; ...
III.- Promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás resoluciones de la Legislatura y, ordenar y reglamentar en lo administrativo, lo necesario para su ejecución; ...XXVII.- Elaborar los reglamentos que juzgue necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura;"

Los municipios, por su parte, también se hallan facultados para expedir cierto tipo de reglamentos conforme al artículo 115, fracciones II y V de la Constitución General de la República, y los calificamos de heterónomos porque deben desarrollar determinadas bases que se contienen en el artículo 27 constitucional y en las leyes expedidas por la Legislatura del Estado a que pertenezca el municipio de que se trate.

Así tenemos que conforme a la fracción II del artículo 115 constitucional, los ayuntamientos de los municipios, integrados por el Presidente Municipal, Regidor y Síndico, poseen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno con la acepción que hemos dejado asentada páginas atrás para estas materias y de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados.

Por otra parte, el ayuntamiento puede expedir, dentro de la jurisdicción que le corresponda, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, conforme a los lineamientos que señale el congreso local. Las materias a que deben referirse las citadas disposiciones administrativas, consideramos que son las ennumeradas

en la fracción III del artículo 115 constitucional, por tratarse de los servicios públicos a cargo del municipio, que constituyen su ámbito administrativo, o sea:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito;
- i) Las demás que establezcan las legislaturas de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Finalmente, de acuerdo a la fracción V del referido numeral 115 constitucional, los municipios, en los términos de las correspondientes leyes federales y estatales "... estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la

regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto ...expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios". La propia Constitución prescribe que para dichos objetivos se han de tener en cuenta los fines que marca el párrafo tercero de su artículo 27, (reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992) en el cual dispone:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura, de las demás actividades económicas en el medio rural y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

Nos hemos percatado a estas alturas del extenso ámbito de aplicación de los reglamentos heterónomos: materia federal, materia estatal e inclusive municipal, así como las diversas autoridades facultadas para expedirlos, cual es el caso del Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, los Ayuntamientos Municipales y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ello si se rectifica la técnica legislativa en materia de policía y buen gobierno en esta entidad y el Congreso de la Unión expide una nueva ley

sobre tales aspectos en forma integral, lo que seguramente permitiría al recién creado órgano de representación ciudadana cumplir con sus funciones estrictamente reglamentarias).

El reglamento autónomo, en contraste, tiene restringidas sus posibilidades de aplicación únicamente al fuero común y las autoridades que podrían expedirlos (aunque ello sea en forma inconstitucional) serían los Gobernadores de los Estados y, en el Distrito Federal, la Asamblea de Representantes en lugar del Presidente de la República, quien hasta antes de expedirse las reformas constitucionales, elaboró el aún vigente Reglamento de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, que constituye un auténtico caso de reglamento autónomo.

Hemos incluido a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como autoridad que dicta reglamentos autónomos, a pesar de que la Constitución indica que al expedir los reglamentos que le competen no debe contrariar a las disposiciones y decretos que dicte el Congreso de la Unión, porque el Poder Legislativo Federal aprobó la ley correspondiente a la policía y el buen gobierno del Distrito Federal, sin que se normase en forma debida la materia, y ante esta ausencia de regulación, y mientras no se reforme la Ley o se expida otra, la Asamblea de Representantes no tendrá otro remedio que dictar reglamentos autónomos para el buen gobierno del Distrito Federal.

Como cuarto punto de diferenciación entre ambos ordenamientos, nos encontramos que el reglamento heterónimo puede referirse a cualquier tipo de ley administrativa, federal o local: en el caso del Presidente de la República como gobernador del Distrito Federal, debe recordarse que conserva su facultad reglamentaria en materia común respecto de aquellas materias que no se hallan reservadas en la actualidad a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Por el contrario, notamos que el reglamento autónomo se refiere en forma exclusiva a la policía y al buen gobierno de las comunidades, sin que pueda tener como materia algún otro aspecto administrativo; esto en virtud de la discutida interpretación que se ha realizado del artículo 21 constitucional, donde se ha pretendido encontrar su fundamento al hacer dicho precepto mención a los aludidos reglamentos sin que se señale las leyes a que debieran referirse.

Y para concluir esta serie de diferencias entre reglamentos heterónomos y autónomos diremos que por lo que hace a los primeros, las autoridades encargadas de dictarlos cuentan con potestades discrecionales para ello, debido a que se atiende a razones de oportunidad o conveniencia social; en tanto que los pretendidos reglamentos autónomos deberían en todo caso ser necesariamente expedidos porque no podría quedar sin desarrollarse el precepto de la Ley Suprema donde se ha querido encontrar la base para dictarlos sin el apoyo de una ley ordinaria.

2.4. La Ley.

Siguiendo al eminente profesor Ignacio Burgoa⁽³²⁾ conceptuamos a la ley como todo acto de autoridad creador, modificativo o extintivo de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales. Las anteriores características son compartidas por el reglamento, el cual tiene como exclusiva función desarrollar y detallar la ley ordinaria para facilitar su aplicación, con apego estricto a su letra y espíritu.

Por lo que respecta a las leyes ordinarias, se pueden efectuar diversas clasificaciones de ellas, y es así que tenemos leyes federales, locales, orgánicas, reglamentarias, etc., más para efectos de amparo nos interesa su clasificación en autoaplicativas y heteroaplicativas, entre otros aspectos, porque la oportunidad para impugnar unas y otras conforme a la ley es diferente.

La importancia del tema trasciende a la materia de esta tesis porque todo reglamento es en esencia una norma general y abstracta al igual que la ley; sin embargo, ello será objeto de análisis en el siguiente capítulo, por lo que no hablaremos aquí de la procedencia en general del amparo en contra de las leyes, ni de las cuestiones específicas que suscita la interposición de la demanda de garantías; únicamente anotaremos el concepto que la doctrina tiene de lo que es una ley autoaplicativa y una ley heteroaplicativa, sin perjuicio de insistir sobre el particular más adelante a fin de tratarlo con la amplitud que es debida.

a) Ley autoaplicativa.

A fin de indicar someramente en que consiste una ley autoaplicativa, nos remitiremos nuevamente a la obra del profesor Ignacio Burgoa Orihuela⁽³³⁾, en donde

⁽³²⁾.- *Cfr. El Juicio de Amparo. 28a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1991. Pág. 219.*

⁽³³⁾.- *Op. Cit. Pág. 227.*

explica primeramente que toda norma consta de un supuesto y de una regulación, es decir, de una hipótesis en donde se establece un determinado modo de obrar para los gobernados.

"Por ende, si la situación concreta se halla comprendida dentro de la situación abstracta involucrada en la norma, o si el supuesto legal se encuentra realizado en el caso particular, de manera automática al entrar la ley en vigor, es decir, sin que para constatar dicha adecuación o correspondencia sea necesario un acto distinto o posterior a la norma ..., se estará en presencia de una hipótesis de ley auto-aplicativa o auto-efectiva, siempre que por virtud de la coincidencia entre lo concreto y lo legal-abstracto se consigne una obligatoriedad *per-se* para el individuo que sea sujeto de la situación particular normada *ipso-iure*".⁽³⁴⁾

b) Ley heteroaplicativa.

Este tipo de leyes poseen características diversas a las de la ley autoaplicativa, pues al entrar en vigor no producen en forma automática violaciones a la esfera jurídica de los gobernados, sino que es preciso que sus normas sean aplicadas en un acto posterior por otras autoridades. Al respecto nos aclara el profesor Burgoa lo siguiente: "... si para que se realice en una especie particular el supuesto legal, y, consiguientemente, para que a ella se refiera la regulación respectiva, se requiere la constatación de los elementos del mencionado supuesto en el caso concreto por algún acto de autoridad diverso de la ley, ésta no será de efectividad automática ...".⁽³⁵⁾

Y continúa este eminente jurista agregando: "Ahora bien si los hechos que individualizan una norma general son obviamente posteriores a ésta, es evidente que, debiendo ser constatados por alguna autoridad, toca a ésta imputar a los casos concretos en que se produzcan la regulación consignada en la ley, por lo que sólo cuando tal referencia opere, procederá contra la norma el amparo al través del acto de aplicación respectivo por modo necesario".⁽³⁶⁾

⁽³⁴⁾.- *Ibidem*.

⁽³⁵⁾.- *Ibidem*.

⁽³⁶⁾

2.5. Diferencias entre la ley y el reglamento.

Nos resta agotar en el presente capítulo el punto relativo a las diferencias que pueden existir entre leyes y reglamentos, ya que hemos sostenido con apoyo en la doctrina que en esencia se equiparan los unos con las otras.

Las diferencias que hay entre la ley y el reglamento " ...tienen su causa en la diferencia formal que existe entre ambos, desde el momento que uno de ellos, la ley, se origina normalmente en el Poder Legislativo mientras que el otro, el reglamento, es producido por el Poder Ejecutivo".⁽³⁷⁾

Advertimos pues, la primera diferencia entre la ley y el acto reglamentario: La primera es elaborada normalmente⁽³⁸⁾ por el órgano legislativo (Congreso de la Unión o Legislaturas de los Estados) con intervención del Ejecutivo, en tanto que el segundo es producido únicamente por el órgano administrativo (Presidente de la República, Gobernadores de los Estados, Ayuntamientos Municipales y Asamblea del Distrito Federal).

Como consecuencia de lo anterior, el proceso de elaboración de la ley (y nos referimos específicamente aquí a las federales) es mucho más complejo que el de un reglamento. Dentro del proceso legislativo se distinguen seis etapas que lo integran, las cuales son: Iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia.⁽³⁹⁾

Nos señala don Eduardo García Maynez que las cinco primeras etapas se encuentran reguladas en los artículos 71 y 72 de nuestra Constitución Política, en tanto que

⁽³⁷⁾. - Fraga, Gubino. *Op. Cit.* Pág. 106.

⁽³⁸⁾. - *Existen sin embargo dos casos en que la ley ordinaria, en sus aspectos material y formal, puede ser expedida por el Ejecutivo de la Unión, en uso de facultades extraordinarias concedidas por el Congreso; dichos casos se contemplan en los artículos 29 y 40 en relación con el segundo párrafo del artículo 131 de la Ley Suprema, a cuyo texto nos remitimos a fin de mantenernos dentro del tema que se trata.*

⁽³⁹⁾. - *Cfr. García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 22a. Edición. Ed. Porrúa. México. 1974. Pág. 53.*

la iniciación de vigencia de las leyes se prevee en los numerales 3º. y 4º. del Código Civil del Distrito Federal, que rige para toda la República en materia federal.

El Poder Legislativo interviene en la iniciativa, discusión y aprobación de la ley; en tanto que el Ejecutivo lo puede hacer en la iniciativa y por modo necesario en la sanción y publicación del cuerpo normativo.

Brevemente describiremos las etapas del proceso legislativo, siguiendo sobre el particular la obra del profesor García Maynez: Introducción al Estudio del Derecho; ello a fin de no desbordar el tema de este trabajo, pues su estudio compete al Derecho Constitucional y a la Introducción a la Ciencia Jurídica.

1.- Iniciativa. "Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley".⁽⁴⁰⁾

El artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos dice que el derecho de iniciativa de ley compete:

- a) Al Presidente de la República;
- b) A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- c) A las legislaturas de los Estados.

2.- Discusión. "Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de la iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas".⁽⁴¹⁾ El proceso de discusión de

⁽⁴⁰⁾.- *Op. Cit.* Pág. 54.

⁽⁴¹⁾.- *Idem.*

las leyes se encuentra profusamente regulado en el artículo 72 constitucional y en el Reglamento de Debates de cada Cámara y su tratamiento corresponde desde un punto de vista estricto al Derecho Político o Constitucional, por lo que sólo anotaremos que por lo general se puede iniciar la formación de una ley en la Cámara de Diputados o de Senadores, indistintamente, y que también es la regla general que se discuta sucesivamente en ambas Cámaras, llamándose Cámara de Origen a aquella donde inicialmente se discute el proyecto de ley, y denominando Revisora a la otra.

3.- Aprobación. "Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial".⁽⁴²⁾

4.- Sanción. Es la aceptación de una iniciativa de ley aprobada por las Cámaras, que realiza el Presidente de la República.⁽⁴³⁾ Si el Presidente no acepta el proyecto, puede hacer uso de su derecho de veto en la forma que señala la propia Constitución.

5.- Publicación. "Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el llamado Diario Oficial de la Federación".⁽⁴⁴⁾

6.- Iniciación de vigencia. Sobre este aspecto existen dos sistemas de nuestro derecho: el sucesivo y el sincrónico.⁽⁴⁵⁾ El primer sistema se encuentra regulado en el artículo 3º del Código Civil para el Distrito Federal, mismo que prescribe:

⁽⁴²⁾. - *Op. Cit. Pág. 55.*

⁽⁴³⁾. - *Cfr. García Maynez. Op. Cit. Pág. 55.*

⁽⁴⁴⁾. - *Idem.*

⁽⁴⁵⁾. - *Cfr. García Maynez, Eduardo. Op. Cit. Pág. 57.*

"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 publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc. se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad".

Por su parte, el artículo 4º del Código mencionado se ocupa del sistema sincrónico en los siguientes términos:

"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".

Frecuentemente se menciona por varios autores, dentro del proceso legislativo, la promulgación de las leyes; el profesor Trinidad García⁽⁴⁶⁾ nos dice al respecto que la promulgación equivale a la publicación formal de la ley, la Constitución la emplea indistintamente; sin embargo "... la promulgación de la ley encierra dos actos distintos: por el primero, el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley debidamente aprobada se tenga por disposición obligatoria; por el segundo, la da a conocer a quienes deben cumplirla. El primer acto implica, naturalmente, que la ley ha sido aprobada por el Ejecutivo o que, objetada por él, ha sido ratificada por las Cámaras".⁽⁴⁷⁾

Resume el profesor Trinidad García su concepto de promulgación, expresando que por ésta debemos entender "el reconocimiento formal por éste (el Ejecutivo) de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida". Asimismo, puntualiza que la publicación es "el acto de hacer posible el conocimiento de la ley, por los medios establecidos para el efecto".⁽⁴⁸⁾

⁽⁴⁶⁾.- Citado por García Maynez, Eduardo. *Op. Cit.* Pág. 60.

⁽⁴⁷⁾.- *Idem.* Pág. 61.

⁽⁴⁸⁾.- *Ibidem.*

Es muy importante tener presente que el acto promulgatorio es un requisito formal para que las leyes entren en vigor y debe complementarse, para ese efecto, con el refrendo que del mismo realice el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, pues sin ello no asumirán fuerza compulsoria.⁽⁴⁹⁾

Como podemos notar, se sigue un procedimiento muy complicado para la elaboración de la ley ordinaria, y contrasta con la sencillez para integrar un reglamento, pues para realizarlo no es necesario que exista una iniciativa, ni discusión, ni aprobación,⁽⁵⁰⁾ ni sanción, sino que sólo se requiere su promulgación, refrendo e iniciación de vigencia.

Y ello es así porque siendo facultad propia y discrecional del Presidente de la República expedir reglamentos (en materia federal), sería ilógico que ante sí mismo existiera una iniciativa o una discusión o aprobación; la norma reglamentaria es preparada con apoyo en los conocimientos técnicos que posee la Administración Pública, para facilitar la aplicación de la ley y el Ejecutivo de la Unión expide cada reglamento cuando lo estima conveniente, teniendo en cuenta únicamente razones de oportunidad y conveniencia sociales.

Desde luego, debe ser el reglamento debidamente publicado para que los gobernados lo conozcan y estén en aptitud de cumplirlo; asimismo, debe ser refrendado por el Secretario del ramo a que el asunto corresponda, como requisito para ser obedecido y, por último, es necesario establecer la fecha en que se iniciará su vigencia para que opere o surta sus efectos en la vida jurídica.

Por otra parte, debe hacerse hincapié en que la ley ordinaria puede existir y tener plena validez sin que haya un reglamento de la misma;⁽⁵¹⁾ en tanto que el reglamento

⁽⁴⁹⁾.- Cfr. *Burgos, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 8a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1991. Págs. 778 y 779.*

⁽⁵⁰⁾.- *A excepción en estos tres casos del procedimiento seguido por la Asamblea del Distrito Federal para elaborarlos.*

⁽⁵¹⁾.- Cfr. *Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 106.*

requiere, de manera necesaria, la preexistencia de una ley cuyos preceptos vaya a desarrollar y a los cuales debe subordinarse.

"Esa situación subordinada del reglamento no puede tener influencia sobre su naturaleza jurídica, de la misma manera que la ley ordinaria no pierde su carácter legislativo por el hecho de que tenga que subordinarse a la Constitución, ni porque su validez dependa de su conformidad con la propia Constitución".⁽⁵²⁾

Agrega el profesor Fraga⁽⁵³⁾ otra diferencia formal entre leyes y reglamentos al mencionar que éstos no pueden regular determinada clase de relaciones, que sí pueden normar aquéllas.

Este tratadista invoca dos principios a efecto de determinar los casos en que no se deben ejercitar la facultad reglamentaria.

El primer principio es el de la "preferencia o primacía de la ley", el cual consiste "en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento".⁽⁵⁴⁾ Este principio se funda en la autoridad formal de las leyes, contenido en el artículo 72, inciso f) de nuestra Constitución, que prescribe:

"ARTICULO 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones; ...f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

⁽⁵²⁾.- *Idem*.

⁽⁵³⁾.- *Ibidem*. Pág. 107.

⁽⁵⁴⁾.- *Op. Cit.* Pág. 107.

El segundo principio es el conocido como de la "reserva de la ley", y según él hay materias que por mandato constitucional sólo pueden ser reguladas por una ley ordinaria, como son: las garantías individuales, la imposición de contribuciones y penas, o la organización de la guardia nacional.

"En todos estos casos la Constitución emplea términos claros y al prevenir que por medio de una ley se regule la materia, debe entenderse una ley en el sentido formal, es decir, expedida por el Poder Legislativo".⁽⁵⁵⁾

⁽⁵⁵⁾ - *Idem.*

CAPITULO III

AMPARO EN CONTRA DEL REGLAMENTO

3.1. Procedencia del Amparo.

Nuestro país es una República Democrática, y como tal, es interés primordial de los ciudadanos que la pueblan el mantener el respeto por la Constitución Política.

Pero podría uno preguntarse ¿cuál es ese interés de los ciudadanos dentro de una democracia?, y debemos reflexionar en lo siguiente: La Constitución es el documento jurídico-político más importante de un Estado porque contiene las decisiones fundamentales de su pueblo, quien ha querido darles la categoría de norma fundamental y suprema.

Es la Constitución Política la norma fundamental de un Estado porque constituye la base sobre la que descansa la estructura de aquél y de la que deriva todo poder y norma. En efecto, la llamada "parte orgánica" de la Carta Magna es la que nos muestra la forma en que se encuentra integrado el gobierno de ese Estado y establece para él tres poderes o funciones fundamentales, señalando el órgano u órganos que lo ejercerán en forma preponderante. De igual forma, es la Constitución fuente de las garantías individuales que disfrutaban los gobernados dentro de la organización política y que delimitan su esfera mínima de actuación dentro de la sociedad.

Por otra parte, se tiene a la Constitución como norma suprema porque ocupa la cúspide dentro de la jerarquía normativa del Estado, por encima de cualquier ley federal, tratado internacional o cualquier disposición de los Estados federados. No existe pues, ninguna norma que esté por encima del orden constitucional.

Los primeros constituyentes que dieron vida jurídica a las constituciones de los Estados democráticos que se formaron en América y Europa a fines del siglo XVIII, pensaron que con sólo establecer un ordenamiento fundamental al que dieran el carácter de supremo, se infundiría el debido respeto para la Constitución por parte de las autoridades constituidas, en virtud de su jerarquía.

Pero ello no fue así, las arbitrariedades y las violaciones a la Ley Suprema por parte de las autoridades constituidas no tardaron en aparecer en la vida política de los pueblos. Fue hasta entonces que los juristas y legisladores comprendieron que ese derecho declarado, tan bello en ideales, era inoperante en la realidad social si no se le añadía el derecho garantizado, o sea, un conjunto de medios jurídico-procesales capaces de preservar efectivamente el orden constitucional de los ataques que pudiera sufrir por la actuación arbitraria del poder público.

Al nacer los medios de preservación de la Carta Magna, su procedencia se construyó en un principio a controlar la actuación de las autoridades administrativas, y no se protegieron inicialmente todas las garantías de que goza el gobernado; se comenzó por proteger la libertad personal, como lo muestra el recurso de "Habeas Corpus", establecido en Inglaterra, y sólo posteriormente se comprendieron otros derechos públicos subjetivos como la propiedad, la igualdad y finalmente la legalidad, como sucede en nuestro país.

Con el tiempo, los procesos controladores de la constitucionalidad también abarcaron a las autoridades judiciales; pero se excluía al legislador, guardándole un especial respeto porque se partía de la idea de que, al ser el órgano creador de la norma, era un poder superior a los otros dos.

El insigne profesor Ignacio Burgoa objetó decididamente la anterior suposición y sostiene, con razón, que no hay nada superior a la voluntad popular, cristalizada en la

Constitución a cuyo imperio debe someterse todos los actos de cualquiera de las autoridades constituidas.

Continúa expresando el doctor Burgoa, que el medio protector de la Constitución debe proceder contra todos los actos de cualquiera de las autoridades constituidas a fin de que pueda cumplir cabalmente con su cometido, ya que de excluirse el Poder Legislativo se entronizaría en contra de la Constitución el despotismo parlamentario absoluto, que no dudaría en subvertir el orden fundamental, lo cual, como podemos observar, es contrario a un Estado de Derecho, donde todas las autoridades se ven sometidas al orden jurídico existente.

Las intenciones que impulsan la creación de todo medio de control son buena: La preservación de la supremacía de la Constitución; más la forma como ello se lleva a cabo varía de unas constituciones a otras. Así, podemos advertir que los principales procesos de control que han existido son los que se desarrollan por un órgano político o jurisdiccional. Veamos como opera cada uno de ellos.

El Control de la constitucionalidad reservado al órgano político, se llevó a cabo mediante la queja que realizaba un Poder del Estado acerca de los actos de las demás autoridades, para constatar si estaba acorde con la Constitución, sin que existiera controversia alguna.

Esta resolución, que era de carácter general, provocaba un choque entre poderes, lo que trajo como consecuencia el fracaso de la institución; como ejemplos más comunes de ello se citan al Senado Conservador de Sieyes, suprimido por Napoleón I, y también tenemos el caso del Supremo Poder Conservador, establecido en nuestra Patria por la Constitución Centralista de 1836, en su artículo 12.

Por el contrario, el éxito estaba reservado para los medios de control constitucional por órgano jurisdiccional, tanto de la vía de excepción establecida en los Estados Unidos de América como en la vía de acción implantada en nuestro México.

En efecto, el órgano jurisdiccional despliega dicho control de una manera sigilosa; en virtud de una queja, donde un particular agraviado expone su caso concreto ante el órgano de control, en el caso del sistema por vía de acción, solicitando para su interés la reparación de la violación constitucional; ello provoca que el juez emita resoluciones con carácter particular, no general, salvándose así el prestigio de la autoridad legisladora, quien puede insistir en la aplicación de la ley a todos aquellos gobernados que no hubieran elevado su queja ante el órgano de control.

El profesor Ignacio Burgoa⁽⁵⁶⁾ resume las características de uno y otro sistemas, y comienza por el medio de control por órgano político de la manera siguiente:

"1.- La preservación de la Ley Fundamental se encomienda, bien a un órgano distinto de aquellos en quienes se depositan los tres poderes del Estado, o bien se confía a alguno de éstos;

"2.- La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionarios públicos, en el sentido de que el órgano del control declare la oposición de un acto de autoridad o una ley con la Constitución;

"3.- Ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el órgano peticionario y aquel a quien se atribuye el acto o la ley atacados;

⁽⁵⁶⁾.- *Cfr. Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. 28a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1991. Pág. 159.*

"4.- Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos *erga omnes* o absolutos".

Y continúa el insigne jurista exponiendo las contrastantes características del sistema de control por órgano jurisdiccional como sigue:

"1.- La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para impartirla, o se ejerce por las autoridades judiciales en observancia del principio de supremacía de la Ley Fundamental;

"2.- La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier gobernado que mediante una ley o acto de autoridad *strictu sensu* sufre un agravio en su esfera jurídica;

"3.- Ante el órgano judicial de control se substancia un procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el sujeto específico agraviado y el órgano de autoridad de quien proviene el acto (*lato sensu*) que se impugne, o bien dentro de los procedimientos judiciales comunes, la autoridad ante la que se ventilan, prescinde de la aplicación u observancia de la ley o acto *strictu-sensu* que se haya atacado por inconstitucional por el agraviado;

"4.- Las decisiones que en uno y otro caso de los apuntados anteriormente emite el órgano de control, sólo tienen efecto en relación con el sujeto peticionario en particular, sin extenderse fuera del caso concreto en relación con el cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad".

El sistema de control por órgano jurisdiccional, como podemos apreciar, tiene dos modalidades: El que se realiza por la vía de acción y el que se desarrolla por vía de excepción.

En el primero de los mencionados tiene lugar un proceso en forma, en el cual es actor la persona afectada en su esfera jurídica por cierto acto de autoridad, quien ejerce la acción constitucional a través de una demanda, para que el órgano de control haga la declaratoria de inconstitucionalidad, al existir violación de las garantías individuales.

En cambio, en el sistema jurisdiccional por vía de excepción, no existe una demanda que provoque un juicio *sui generis* ante una autoridad judicial distinta, sino que a través de la contestación que se formula ante el mismo juez que conoce del proceso ordinario, el demandado invoca como defensa u excepción, la inconstitucionalidad de la ley o del acto base de las pretensiones de la contraparte. Esto provoca que en ciertos países (como los Estados Unidos de América) el control de la constitucionalidad sea ejercido por cualquier categoría de jueces, en apego al principio de supremacía constitucional, que les construye a aplicar su Constitución Federal a pesar de las disposiciones en contrario que emanen de leyes ordinarias; para lo cual previamente efectúan el análisis de las cuestiones de inconstitucionalidad que se les planteen.

Una vez que hemos distinguido con toda claridad a los sistemas de control por órgano jurisdiccional mediante la vía de acción y en la vía de excepción, debemos establecer cuál es el sistema que se sigue por nuestra Constitución para su defensa.

En párrafos anteriores habíamos mencionado que nuestro país tiene un sistema de control jurisdiccional por vía de acción, debido a que, en efecto, la Carta Magna establece en su Artículo 103 que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se entable por actos de autoridad, en sentido amplio, que violen las garantías individuales, o alteren el sistema competencial existente entre la Federación y los estados federados, lo cual se corrobora con lo prescrito en la fracción I del Artículo 107 Constitucional en el sentido de que el juicio de amparo se sujetará a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, siguiéndose siempre a instancia de parte agraviada.

Pero la cuestión no es tan clara como parece, ya que en el artículo 133 de nuestro código político se lee lo siguiente:

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

El anterior precepto no sólo consigna el principio de supremacía constitucional, sino que ha dado lugar a que se piense que en el mismo se contiene un "control difuso", "autocontrol", o "control por vía de excepción" de la constitucionalidad de los actos de la autoridad, puesto que con fundamento en el precepto a que se alude, las autoridades estatales deben preferir la aplicación de la Constitución General de la República sobre las leyes locales que se le opongan.

El maestro Ignacio Burgoa⁽⁵⁷⁾ opina que para ello la autoridad debe efectuar por modo necesario, una comparación entre la Constitución Federal y la constitución o la ley del Estado a que pertenezca, lo cual le lleva, al preferir la aplicación de aquélla, a la conclusión tácita de que la ley local es inconstitucional.

El problema es real, porque los Artículos 103 y 107 Constitucionales tienen el mismo rango del 133, por lo que a simple vista pudiéramos pensar que tanto los jueces federales como los del orden común tienen a su cargo la defensa de la Constitución.

Pero la doctrina⁽⁵⁸⁾ ha tratado de dar su justo alcance a cada precepto con el fin de que se conserve la armonía del orden constitucional; por ello, juristas como el doctor

⁽⁵⁷⁾.- Cfr. Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.* Pág. 164.

⁽⁵⁸⁾.- *Idem.* Pág. 162.

Burgoa comienzan por aclarar que en el caso del numeral 133, la autoridad aplica la Carta Magna con preferencia a la ley local, pero no declara por modo expreso su inconstitucionalidad, ni se resuelve controversia alguna cuando es la autoridad administrativa la que aplica ese control difuso de la Constitución, según sostuvo Gabino Fraga cuando era ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cambio, los tribunales de la Federación, en ocasión de las controversias a que se refiere el Artículo 103 Constitucional, declaran expresamente que un acto de autoridad en sentido amplio, es inconstitucional, como presupuesto necesario para impedir su aplicación en una situación concreta donde el quejoso ha sido amparado.

Pero los juristas ahondan aún más en el problema, haciendo resaltar lo peligroso que resulta para nuestro sistema constitucional un medio de control difuso o autocontrol de los actos de autoridad; así, verbigracia, el profesor Burgoa Orihuela opina que la aplicación práctica del Artículo 133 atentaría contra la jerarquía orgánica de la Administración Pública y del Poder Judicial, puesto que daría lugar a que ciertas autoridades, digamos a nivel de Director General, en defensa de la Ley Suprema, desacaten algún acuerdo presidencial que considere inconstitucional, o bien sólo esgriman un pretexto de tal naturaleza a fin de efectuar algún acto ilícito.⁽⁵⁹⁾

Los profesores Ignacio Burgoa e Ignacio Mejía Guízar, en su obra acerca del juicio de garantías y en su cátedra de la Universidad Nacional Autónoma de México, respectivamente, opinan que el Artículo 133 se copió del 60. de la Constitución de los Estados Unidos de América, que dispone:

⁽⁵⁹⁾.- Consideramos que el ejemplo citado es de gabinete, dado que una situación así difícilmente podría ocurrir en nuestra realidad política, pues ningún Director General se atrevería a dejar de cumplir una disposición proveniente de la mitificada figura del Presidente de la República, por inconstitucional que fuera, so pena de concluir en ese instante su carrera política. Además el titular del Ejecutivo, en uso de las facultades que le otorga el numeral 89 de la Constitución, habría removido al subalterno "rebelde", sustituyéndolo por un incondicional que cumpliera sus órdenes, y ello en cuestión de horas, perdiéndose así la eficacia del control difuso de la Constitución.

"Esta Constitución, las leyes de la Federación que en virtud de ella se sancionaren y todos los tratados celebrados o que se celebraren por la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley Suprema de la tierra. Los jueces de cada Estado estarán sujetos a ella sin que obsten las constituciones o leyes de los Estados".

El resultado de ello fue la incrustación, sin haberlo advertido el constituyente, de un sistema de control difuso, incompatible con nuestro sistema de control judicial por vía de acción, el cual no se conoce en Norteamérica, ya que ahí se defiende la Constitución por cualquier categoría de jueces en ocasión de la sustanciación de procedimientos ordinarios.

"Solamente en los casos en que alguna ley o constitución contenga preceptos manifiesta y notoriamente opuestos a la Ley Suprema del país, los jueces de cada Estado tienen el deber de no aplicarla, adecuando sus fallos a los mandamientos de ésta".⁽⁶⁰⁾

Vista la necesidad de un medio de control constitucional que preserve las garantías individuales del gobernado, y el sistema por el cual nuestros constituyentes se inclinaron, pasemos a analizar su procedencia respecto de las leyes en nuestro país.

En el caso específico de nuestra Constitución, la redacción de la primera fracción de su Artículo 103 parece ser que no deja lugar a dudas respecto a la procedencia del juicio de amparo, que es nuestro medio de control jurisdiccional, en contra de las leyes ordinarias y reglamentos. Tal precepto establece literalmente: "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales:".

Más ¿cuál es la interpretación que debe darse a este precepto?, ¿a qué tipo de leyes se referían los constituyentes de 1857 y 1917?, ¿procede el amparo contra las leyes en

⁽⁶⁰⁾.- *Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 167.*

si mismas consideradas, o sólo bajo ciertas condiciones es posible que contra ellas proceda el amparo?

Las interrogantes que se ha planteado la doctrina parecen no tener razón de ser, dada la claridad del precepto constitucional; sin embargo, ya desde el siglo pasado los eminentes juristas don José María Lozano e Ignacio Vallarta, consideraban que el juicio de amparo era improcedente contra una ley en lo general, pues mientras no se aplicara a una persona en particular, debía considerarse como letra muerta que no causaba perjuicio, y que sólo cuando la norma era aplicada en un caso concreto, aquélla adquiría existencia real y el ofendido podía acudir al amparo, combatiendo la ley por medio del acto de aplicación. He aquí las palabras de ambos juristas:

"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 solicitara 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 estos juicios tales, según el precepto del artículo 102 de la Constitución, que se limiten a amparar y proteger en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto reclamados. La demanda, pues, que no cite un hecho especial sino que pida la derogación o siquiera la dispensa de una ley, aunque sea inconstitucional, es improcedente como contraria a aquel precepto. No basta la existencia de una ley anticonstitucional que viole una garantía individual. Mientras la ley no se ejecuta o aplica, debe considerarse como letra muerta, a nadie ofende ni causa perjuicio. La ley adquiere una existencia real cuando se aplica a un caso particular; sólo 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⁽⁶¹⁾.

⁽⁶¹⁾.- Citados por Burgou, Ignacio. *Op. Cit.* Pág. 219.

El profesor Ignacio Burgoa considera, basado en la opinión de Emilio Rabasa, que el rechazo del amparo contra leyes mostrado por los juristas citados se debió a la suposición de que la sentencia que concediera la protección federal contra un cuerpo normativo general y abstracto, implicaba la derogación de éste. Vallarta era enemigo de la concesión de facultades derogatorias a los jueces; de ahí su aversión al amparo contra leyes en sí mismas consideradas.

Burgoa nos muestra, sin embargo, el error en que se encuentra Vallarta, pues confunde la derogación con la inaplicabilidad de la ley a un caso concreto. Por virtud de la derogación se deja "sin efecto, sin valor, sin obligatoriedad jurídica general y abstracta una disposición legal, acto que, por tanto, también es materialmente legislativo, al igual que la ley que implica su materia".⁽⁶²⁾

Como podemos ver, esta facultad pertenece al órgano legislativo y no al juez, el cual, debido al principio de relatividad de las sentencias contenido en los artículos 102 y 107 de las Constituciones de 1857 y 1917, respectivamente, dicta sus resoluciones amparando y protegiendo al individuo exclusivamente en el caso especial sobre el que versa el proceso, sin que los efectos de sus sentencias se extiendan a otros casos no sometidos al órgano de control; por tanto, la ley mantiene su vigencia y validez respecto de aquellas personas comprendidas en sus disposiciones y que no acudieron en demanda de amparo o no obtuvieron la protección federal.

Si la sentencia tuviera efectos generales u *erga omnes*, nos explica el doctor Burgoa, se invadiría la esfera del órgano legislativo por el juez, sometiendo al Congreso a la revisión continua de su labor, lo cual lo colocaría en un plano de inferioridad respecto de aquél. Asimismo, el Poder Judicial Federal vería reducida su labor a la emisión de declaraciones de derogación o abrogación exclusivamente.

⁽⁶²⁾.-Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.* pág. 220.

Además de lo anterior, debemos tener en cuenta que como consecuencia política de esa invasión de competencias existiría el desequilibrio entre ambos poderes, a consecuencia del enfrentamiento que seguramente se daría entre ambos.

La tesis de los señores Lozano y Vallarta que niega la procedencia del amparo contra leyes que no se han aplicado al quejoso mediante un acto concreto, no encontró contradictores durante muchos años a decir del maestro Alfonso Noriega, y continuó siendo aceptada sin reservas por los tratadistas mexicanos, hasta que Emilio Rabasa se opuso a tan estrecha concepción en su obra El Juicio Constitucional. Expresa el señor Rabasa:

"La Constitución dice, pues, expresamente que cabe el juicio constitucional cuando las garantías individuales se violan por una ley o cuando se violan por un acto, y repite la misma doble prevención para los casos de invasión jurisdiccional entre la Federación y los Estados. Para negar que la Constitución dice esto, es preciso borrar las palabras 'leyes'. Ahora, si se quiere entender que aunque el artículo admite la reclamación contra las leyes, esto es sólo cuando se ha llegado con ellas a actos de ejecución, el juicio no se intentaría entonces contra las leyes, sino contra los actos de la autoridad ejecutora, y la palabra "leyes" estaría de más e impertinentemente empleada y todos los casos posibles estarían comprendidos en la palabra "actos". Ya se ve que también para este subterfugio se necesita borrar el vocablo "leyes". Y continúa don Emilio Rabasa: "En cuanto al artículo 102 (de la Constitución de 1857), también necesita la supresión de la misma palabra para que la interpretación restrictiva sea viable. Según él, la sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o acto que la motivare. Por esta última expresión el artículo enseña y declara que la sentencia puede ser motivada por una ley, independientemente de todo acto de autoridad. Esta prevención está en consonancia con las del artículo 101 (de la propia Constitución de 1857) cuyo sentido fija mejor. La ley no puede motivar la sentencia sino porque ha sido la materia de juicio, y sólo es materia de un juicio lo que es objeto de la acción intentada. Así

los dos artículos se integran y enlazan en un encadenamiento rigurosamente lógico: la ley violatoria origina la acción; mediante la acción contra la ley se entabla y prosigue el juicio, y el juicio resume su materia en la sentencia que tiene al fin por motivo, por asunto, la ley violatoria. Y aquí, como en el caso anterior, si se pretende que la expresión final del artículo se refiere a la ley que ha llegado a producir actos de ejecución, vuelve a resultar inútilmente usada la palabra 'ley', puesto que la ejecución es necesariamente un acto de autoridad, y estaría comprendida en la misma palabra 'acto' que contiene el precepto".⁽⁶³⁾

El maestro Noriega nos dice que el señor Rabasa consideraba además que la Constitución nunca debe violarse, ni por error ni en forma intencional; por ello, sostenía que con la sola promulgación de la ley anticonstitucional procedía el juicio o la acción de amparo, ya que cuanto más pronto se detuviera la violación a la Ley Suprema, sus consecuencias serían menores, de lo contrario se generarían varios males a la sociedad: daño personal, descrédito y corrupción de la autoridad que la expide y aplica, desprestigio de la ley misma, menosprecio por el legislador y desconfianza y malestar del pueblo.

Según Rabasa, cuando la Constitución se infringe, todo el régimen se destruye, aquélla es despreciada, sustituyéndola la fuerza.

Para evitar tan funestas consecuencias, continúa Rabasa, el Poder Judicial debe controlar las leyes desde que se promulgan, para prevenir la violación, pues cuando se consuma ésa, el amparo que contra ella se intente remedia el daño en una mínima parte.

El eminente amparista Ignacio Burgoa expresa por su parte que, ante todo, debe tenerse en cuenta que el fin de los medios de control es salvaguardar la Constitución, preservando el principio de supremacía jurídica con que está investida; tal objetivo no podría alcanzarse si el amparo fuera improcedente contra las disposiciones legales que en sí mismas violaran el orden establecido por la Ley Fundamental. En su concepto, no es suficiente el considerar que la preservación se consigue intentando la acción de amparo en

⁽⁶³⁾ - Rabasa, Emilio. Citado por Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.* Págs. 220 y 221.

contra del acto aplicativo de la ley, pues a menudo ocurre que se expiden leyes que no necesitan de un acto concreto de aplicación para violar las garantías individuales establecidas en la Constitución, quedando ésta a merced del legislador ordinario.

Tal situación no debe darse en un régimen de derecho como el que vivimos, pues en él existe una jerarquía normativa cuya cúspide es ocupada por la Ley Fundamental, y las autoridades constituidas tienen el deber de supeditarse a ella. Por tal razón, continúa el citado jurista, la actividad gubernamental debe tener un control y una sanción para el caso de que contraríe las normas supremas; en ese sentido las leyes, que también constituyen un acto de autoridad en sentido amplio, deben declararse inaplicables y carentes de validez en el caso particular de que se trate, por los jueces federales, para el caso de que no se ajusten o adecuen a la Carta Magna.

El profesor Burgoa, a quien hemos venido siguiendo en este aspecto del presente trabajo, señala que si no se permitiera el amparo contra las leyes, el orden jurídico-constitucional se subvertiría, cayendo el Estado en la dictadura congresional; además, el Poder Judicial se vería reducido a la inutilidad y el servilismo, al no tener otro remedio que acatar sumisamente los mandatos del legislador.

"Imponer al Poder Judicial la obligación de aplicar una ley inconstitucional, es declararle inferior al Legislativo, esto es, colocarle bajo su dependencia y violar el principio de la separación".⁽⁶⁴⁾

Por los motivos que hemos dejado asentados, tanto Emilio Rabasa como Ignacio Burgoa, sostienen que el amparo es procedente contra las disposiciones legales en sí mismas consideradas, refutando así la teoría sustentada por Lozano y Vallarta, quienes restringieron indebidamente el alcance protector del amparo, al considerar que toda

(64). - Hamilton, Alejandro. Citado por Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.* Pág. 221.

demanda de garantías que se intentare contra un ley, debía ser a través del acto aplicativo correspondiente.

Sin embargo, al considerar don Emilio Rabasa en lo personal, que el amparo procede contra toda ley inconstitucional desde que aquélla es promulgada, sin reservas y sin estimación de la clase de consecuencias jurídicas que la ley pueda tener sobre los afectados, amplía en forma no menos incorrecta el objetivo del amparo, desnaturalizándolo y rompiendo con uno de los más característicos principios de todo sistema de control por órgano jurisdiccional, que es el de la existencia de un agravio personal y concreto.

El resultado de la aplicación de las ideas extremistas de Rabasa, es la utilización del amparo por parte de los jueces para convertirse en meros revisores de la labor legislativa, con facultades francamente derogatorias o abrogatorias, lo cual siempre rechazó Vallarta; por otra parte, ello causaría afrenta al Congreso y sobrevendrían conflictos entre los poderes estatales, al suprimirse el control sigiloso que los jueces deben desplegar sobre los actos de las autoridades.

El juicio de amparo no debe caer en ninguno de ambos extremos: Ni excesivamente restrictivo, como en el pensamiento de Lozano y Vallarta; ni con un objetivo demasiado amplio, como propuso Rabasa. Nuestra institución controladora debe mantenerse "dentro del cauce que le marca su propia esencia institucional", como atinadamente expresa don Ignacio Burgoa, sin que por ello deje de ser un medio procesal para controlar e invalidar las leyes violatorias de la Constitución.

El profesor Burgoa sostiene que ello se logra mediante la reafirmación del principio de la existencia del agravio personal, directo y concreto, para lo cual se debe analizar en cada caso la clase de efectos que produce la ley, con el objeto de determinar si la sola promulgación de aquélla es suficiente para que cause un agravio personal a los sujetos a

quienes pretenda aplicarse, pues la existencia de tal agravio o perjuicio es uno de los pilares sobre los que se apoya el amparo judicial.

Los actos que materialmente se consideran leyes, por su generalidad y abstracción, tienen dos formas de producir sus efectos sobre su ámbito personal de validez, a partir de que nacen a la vida jurídica:

a) Efectos de realización mediata.

b) Efectos de realización inmediata.

a) Decimos "...que las consecuencias de una ley se producen mediatamente, cuando por su sola expedición no se engendra afectación alguna en las situaciones prácticas en que opere, sino que se requiere la comisión de un acto aplicativo posterior que imponga o haga observar los mandatos legales. En esta hipótesis, la observancia, el acatamiento de una ley, se hacen efectivos mediante un hecho posterior, por lo que su sola promulgación, su mera existencia como tal, es inocua para producir efecto alguno en la situación que va a afectar, puesto que es indispensable la realización de un acto de autoridad posterior, concreto, que aplique la norma jurídica".⁽⁶⁵⁾

Dichas leyes son conocidas también con el nombre de "heteroaplicativas" por la doctrina y el foro mexicanos. Sobre el particular, el doctor Carlos Arellano García expresa lo siguiente: "...se consideran leyes 'heteroaplicativas' aquellas que, por sí solas, cuando se inicia su vigencia, no afectan la esfera de los gobernados, creando deberes a su cargo, o extinguiendo o transformando sus derechos, sino que es menester la aplicación de la norma jurídica mediante un acto de aplicación posterior. La expresión 'hetero', a manera de prefijo significa 'otro', ello quiere decir que la actualización de los efectos jurídicos de la ley,

⁽⁶⁵⁾.- *Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 223.*

requieren que otro sujeto realice actos de aplicación. La ley por sí misma no produce efectos jurídicos inmediatos, requiere del acto de aplicación o de ejecución que actualiza los efectos jurídicos de la norma jurídica." (66)

b) En cambio "existen leyes que no necesitan de una aplicación posterior para producir sus efectos en las situaciones para las que están destinadas a operar, sino que su sola promulgación ya implica una evidente obligatoriedad efectiva y actual para las personas o categorías de personas por ellas previstas, a las cuales afectan, por tal motivo, inmediatamente. Estas disposiciones legales, que no requieren para la causación de sus efectos jurídicos ningún acto aplicativo, concreto y posterior, se denominan auto-aplicativas, por tener en sí mismas su aplicación práctica, por engendrar, por el sólo hecho de su expedición constitucional, la consiguiente afectación en las esferas, hipótesis y casos en ellas comprendidos". (67)

Y complementa Arellano García la anterior idea señalando: "La expresión 'auto', de origen griego, es un elemento compositivo que entra en la formación de algunas voces españolas con el significado de 'propio o uno mismo'. De esta manera, cuando denominamos 'autoaplicativas' a algunas leyes nos referimos a la circunstancia de que la ley produce efectos jurídicos frente a alguno de sus destinatarios, por sí misma, sin requerir un acto intermedio de aplicación" (68)

Con base en lo anterior ya estamos en condiciones de precisar la clase de leyes respecto de las cuales es procedente el juicio de amparo en términos de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, puesto que siendo la existencia del agravio personal directo, una de las características esenciales del amparo a tal grado que faltando aquél no es posible intentar éste, es fácil deducir que si la sola promulgación de la ley no afecta a ninguna

(66).- Arellano García, Carlos. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. México, 1982. Pág. 565.

(67).- Buñou. *Op. Cit.* Pág. 223.

(68).- *Op. Cit.* Pág. 564.

categoría de personas por los términos en que se ha formulado, y no causa entonces ningún agravio con su expedición, el amparo que se intente contra ella será improcedente, pues por sí sola es incapaz de producir perjuicio alguno, siendo necesario que un acto de autoridad concreto y posterior actualice sus supuestos en el caso particular, para afectar a los gobernados, quienes deberán por su parte, ejercitar la acción respectiva contra el acto aplicativo de dicha ley, combatiendo simultáneamente en ese momento la norma inconstitucional.

En cambio, si la promulgación de una ley ordinaria o un reglamento, es suficiente para que aquéllos causen por sí mismos algún agravio o perjuicio a los particulares, sin requerir de un acto aplicativo concreto y posterior por parte de la autoridad, como es el caso de las leyes autoaplicativas, entonces el juicio de amparo es procedente.

Es pues a las leyes autoaplicativas, a las que se refieren los numerales 103 y 107 de la Carta Magna, quedando las normas heteroaplicativas comprendidas dentro del vocablo "actos" que los mismos consignan, por los motivos que la doctrina ha expuesto y que hemos dejado asentados.

Por su parte, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido de diversa forma lo que debemos entender por leyes autoaplicativas, sin que se siga por el Máximo Tribunal del país un criterio uniforme que nos permita determinar la naturaleza de este tipo de normas. Así, se atiende a la inmediatez en la obligatoriedad de sus preceptos; la implicación de un principio de ejecución dentro del supuesto legal; la fijación en sus disposiciones de las situaciones abstractas en que ya se encuentre comprendido el particular para hacer o dejar de hacer; no intervención de autoridad alguna, mediante actos concretos y posteriores a la ley, para que ésta obligue al gobernado; causación de perjuicios al particular por el solo mandamiento legal, etc.

A continuación, y siguiendo sobre el particular al doctor Alfonso Noriega, esquematizaremos la evolución de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el amparo contra leyes, que, por tener la misma naturaleza material, también debe considerarse referida a los reglamentos.

PRIMER PERIODO.- La Corte sostiene que para la procedencia del amparo contra una ley que se estime inconstitucional, se necesita la existencia de un acto concreto de aplicación, siendo improcedente contra la sola expedición o promulgación del cuerpo normativo ordinario.

SEGUNDO PERIODO.- Se adoptan las tesis de José Ma. Lozano, en el sentido de que no es necesario que una ley sea perfectamente ejecutada para que proceda contra ella el amparo, sino que basta un principio de ejecución para que el quejoso intente la acción constitucional.

TERCER PERIODO.- Debido a lo difícil que es determinar cuándo una ley comienza a ejecutarse, se sustituye la fórmula del "principio de ejecución" que establecía la procedencia de la demanda de garantías, por el de la ley que es inmediatamente obligatoria.

CUARTO PERIODO.- Se establece la procedencia del amparo contra las leyes inconstitucionales que afectan a personas determinadas sin perder su generalidad, porque así aparece con claridad el principio de ejecución.

QUINTO PERIODO.- Se sustituyen las fórmulas "principio de ejecución" y de "ley inmediatamente obligatoria" que determinaban la procedencia del amparo contra las normas y se emplean en cambio las de perjuicio real y ejecución con el solo mandamiento, ya que distinguir entre principio, continuación y fin de ejecución sólo producía confusión en la práctica.

Esta es, textualmente, la jurisprudencia referida que, por otra parte, el profesor Noriega sostiene o considera como la más clara dictada por la Corte:

"La Suprema Corte ha sentado jurisprudencia en el sentido de que el amparo contra una ley es improcedente, a menos que la misma entrañe 'un principio de ejecución', según frase consagrada por dicha jurisprudencia, pero inexacta, porque debe decirse que el amparo contra la ley procede cuando entrañe perjuicio real o una ejecución con el sólo mandamiento, sin distinguir entre principio, continuación y fin de ejecución, porque esto introduce una confusión en la práctica. El amparo contra una ley procede cuando se produce un perjuicio real, por la sola ley en sí".

(Seminario Judicial de la Federación. Tomo XXXI, p. 51).

Respecto a esta cuestión, la doctrina ha formulado diversas teorías a fin de establecer cuándo una ley produce sus efectos en forma automática al entrar en vigor.

Al respecto nos dice Héctor Fix Zamudio: "Antonio Carrillo Flores, en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1934, hizo el primer intento para resolver en un terreno verdaderamente científico el problema de la procedencia del amparo contra las leyes ...estableciendo que podía reclamarse una ley con motivo de su simple expedición, cuando esta (sic) creara, modificara o extinguiera, en perjuicio del quejoso, una situación concreta de derecho".⁽⁶⁹⁾

El citado jurista pasa a continuación a exponer la teoría de don Mariano Azuela, señalando que en concepto de éste "... admiten el amparo (sic) desde el momento de su promulgación, las leyes que causan perjuicio con el imperativo que ellas contienen, y existe perjuicio por la sola creación, transformación o extinción de situaciones concretas de

⁽⁶⁹⁾.- Fix Zamudio, Héctor. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. México, 1964. Pág. 183.

derechos, y tal eficacia es únicamente inherente a las leyes de individualización incondicionada".⁽⁷⁰⁾

De acuerdo a este criterio de individualización incondicionada "basta examinar en cada caso particular, cuándo la concretización de los efectos de una disposición legal puede tener lugar, incondicionada o condicionadamente.

"La condición puede consistir ... en la expedición de un reglamento necesario para que la ley adquiera individualización, o mediante actos administrativos o jurisdiccionales de aplicación de la norma, debiendo tomarse en cuenta que el acto-condición de aplicación de una ley, puede consistir también en un hecho jurídico como suceso independiente a la voluntad humana o bien un acto jurídico realizado por el propio particular, pues tal acontecimiento o tal acto voluntario son los que determinan la colocación de una persona dentro de la hipótesis legal".⁽⁷¹⁾

El maestro Alfonso Noriega opina por su parte: "Cuando una ley entra en vigor, produce un acto jurídico que afecta a uno o varios individuos, en su persona o patrimonio, creando, modificando o extinguiendo en su perjuicio una situación jurídica concreta, es evidente que éstos 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 Lozano, cuando se refería a 'un principio de ejecución'".⁽⁷²⁾

Don Ignacio Burgoa, retomando y perfeccionando las ideas de Mariano Azuela, elabora su personal teoría, que estimamos es la más clara y acertada de las que se han expuesto. Al respecto expresa lo siguiente:

⁽⁷⁰⁾.- *Idem.*

⁽⁷¹⁾.- *Ibidem.*

⁽⁷²⁾.- *Noriega Cantú, Alfonso. Lecciones de Amparo. 3a Edición. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1991. Pág. 155.*

"Toda disposición legal contiene una situación jurídica abstracta, dentro de la que establece una cierta regulación o modo de obrar para los sujetos generales en ella implicados. Dicho de otra manera, toda norma jurídica consta de un supuesto y de una regulación.

Por ende, si la situación concreta se halla comprendida dentro de la situación abstracta involucrada en la norma, o si el supuesto legal se encuentra realizado en el caso particular, de manera automática al entrar la ley en vigor, es decir, sin que para constatar dicha adecuación o correspondencia sea necesario un acto distinto y posterior a la norma (individualización incondicionada de la tesis Azuela), se estará en presencia de una hipótesis de ley auto-aplicativa o auto-efectiva, siempre que por virtud de la coincidencia entre lo concreto y lo legal-abstracto se consigne una obligatoriedad *per-se* para el individuo que sea sujeto de la situación particular normada *ipso-jure*...

Por el contrario, si para que se realice en una especie particular el supuesto legal y, consiguientemente, para que a ella se refiera la regulación respectiva, se requiere la constatación de los elementos del mencionado supuesto en el caso concreto por algún acto de autoridad diverso de la ley, ésta no será de efectividad automática (individualización condicionada)".⁽⁷³⁾

⁽⁷³⁾.- *Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 227.*

3.2. Oportunidad para impugnar Reglamento.

Hemos visto hasta ahora cómo la ley, la doctrina y la jurisprudencia aceptan en forma casi unánime la procedencia del juicio de amparo en contra de las leyes y, en consecuencia, siendo el reglamento en esencia una norma o un conjunto de normas generales, abstractas y permanentes, debemos referir toda la anterior explicación a los ordenamientos que detallan la ley ordinaria, para considerar que contra ellos también se puede entablar la acción de amparo.

Por tanto, debemos ahora determinar la oportunidad que la ley reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales concede para acudir ante el sistema judicial federal, que es el facultado para conocer de tales cuestiones, y pedir el amparo y protección de la Justicia de la Unión en contra de los reglamentos que violen garantías individuales o contravengan el régimen federal.

Nuevamente hacemos la aclaración de que en este apartado como en casi todo el presente capítulo, nos referiremos indistintamente a leyes y reglamentos, pues atendiendo al criterio material de distinción de los actos estatales, en esencia se trata en ambos casos de normas generales, abstractas y permanentes.

Al hacer el estudio de la oportunidad de impugnar el reglamento o la ley, necesariamente tenemos que hacer referencia a otro vocablo: el de término o plazo; por ello pasaremos a continuación a su definición doctrinal.

De acuerdo con Ignacio Burgoa, el término procesal es "un período, un lapso o un intervalo dentro del cual se puede y se debe ejercitar una acción o un derecho o realizar válidamente cualquier acto procesal ante una autoridad".⁽⁷⁴⁾

⁽⁷⁴⁾.- Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.* Pág. 427.

Los términos procesales han sido objeto de numerosas clasificaciones, mismas que a continuación se señalan:

- a) **Prorrogables e improrrogables.** Los primeros son aquellos cuya duración puede ampliarse, mientras que en los segundos no cabe esa posibilidad.
- b) **Fatales y no fatales.** Los términos fatales también se conocen bajo el nombre de perentorios o preclusivos. Estos son una especie de los términos improrrogables, por lo que no todo término improrrogable es fatal, pero sí todo plazo fatal es improrrogable. La diferencia entre ambos radica en que la pérdida del derecho que pudo ejercitarse dentro de un término fatal que ya transcurrió, opera en forma automática; en cambio, en el caso de los términos no fatales es necesario, ante la omisión de la actividad debida por el promovente, que una de las partes acuse la correspondiente rebeldía y el órgano judicial declare la pérdida del derecho que debió hacerse valer en tiempo por la contraparte. Dentro del juicio de amparo los términos son fatales, ya que no se requiere del acuse de rebeldía.

En cuanto a las anteriores clasificaciones de los términos en prorrogables e improrrogables, así como en fatales y no fatales, consideramos de suma importancia asentar las aclaraciones que sobre el particular formula el doctor Juventino V. Castro, quien expresa: "Si bien Burgoa sostiene que en materia de amparo los términos son únicamente improrrogables y fatales, también existen términos prorrogables, como el mencionado en la fracción IV del artículo 24 de la Ley de Amparo -que se refiere a la prórroga por razón de distancia- y el mencionado en el primer párrafo del artículo 149 de la propia Ley -que permite prorrogar el término de cinco días hasta otros tantos, para que la autoridad responsable produzca su informe con justificación, cuando la importancia del caso lo amerite".⁽⁷⁵⁾

⁽⁷⁵⁾ - Castro y Castro, *Juventino V. Lecciones de Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa, México, 1974. Pág. 433.

Así mismo, deben tenerse muy en cuenta las observaciones que el maestro Ignacio Burgoa efectúa sobre ciertas prácticas que se verifican en nuestro medio judicial. Al respecto señala: "...por lo que se refiere a algunos términos específicos en el juicio de amparo, si bien la ley no autoriza su prórroga, la práctica la ha sancionado, como sucede particularmente con el lapso de tiempo (sic) que se establece para la rendición del informe previo y del justificado por la autoridad responsable, en cuyo caso ésta, por lo general lo remite al juez del conocimiento después de vencido el término que legalmente se marca para ello, sin que esta extemporaneidad invalide su rendición"⁽⁷⁶⁾

c) Prejudiciales y judiciales. Los prejudiciales son los que dispone toda persona antes de que se inicie el juicio de garantías, para entablar la acción de amparo, a ellos se refieren los numerales del 21 al 23 de la Ley de Amparo; en cambio, los términos judiciales son los que se otorgan a las partes en el juicio por la ley para realizar toda clase de actos procesales, tales como el ofrecimiento de pruebas, la interposición de recursos, cumplimiento de proveídos, etc. A estos últimos se refieren, entre otros, los artículos 24 a 26 de la Ley de Amparo.

d) El profesor Carlos Arellano García, consigna en su obra sobre el amparo, una clasificación de los términos en legales y judiciales. "Son términos legales los que están fijados en la Ley de Amparo. Son términos judiciales los que señala el juzgador con fundamento en la ley pero que ya están individualizados para alguna de las partes o para un tercero"⁽⁷⁷⁾

⁽⁷⁶⁾.- *Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 420.*

⁽⁷⁷⁾.- *Arellano García, Carlos. Op. Cit. Pág. 667.*

e) El mismo autor distingue entre términos individuales y comunes en los siguientes términos: "Será individual aquel señalado en forma especial para una de las partes, por ejemplo, el término que la ley señala al quejoso para interponer su demanda de amparo, o el que le marca el juzgador para aclarar o completar su demanda de amparo, o para exhibir una de las copias faltantes de su demanda. Será común aquel que rige para todas las partes, por ejemplo, para anunciar la prueba testimonial antes de la audiencia constitucional".⁽⁷⁸⁾

En vista de los anteriores criterios para clasificar los términos procesales, podemos decir que el término para impugnar una ley o reglamento, ya sea autónomo o heterónimo es:

- Improrrogable

- Fatal

- Prejudicial

- Legal

- Individual

El artículo 21 de la Ley de Amparo contiene la regla general respecto de la duración cronológica del término para impugnar los actos de autoridad mediante el juicio de garantías:

⁽⁷⁸⁾.- *Idem.*

"Artículo 21.- El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiere ostentado sabedor de los mismos".

Este es el término que debe aplicarse para la impugnación de las leyes heteroaplicativas, ya que las mismas se combaten a través de su primer acto concreto de aplicación, y a éste se refiere tal precepto.

Sin embargo, esta regla general tiene excepciones, que se prevén en el artículo 22 de la Ley, y una de ellas es precisamente la referente a las leyes autoaplicativas, de las cuales se ocupa la primera fracción de dicho numeral;

"Artículo 22.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior: I.- Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días".

Para saber cuándo entra en vigor una ley, y en consecuencia en que momento comienza a correr el término para enderezar la acción de amparo contra un ordenamiento ordinario o reglamentario de carácter autoaplicativo y federal, debemos atender a lo que establece el Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal, en sus numerales 3o. y 4o., los cuales establecen:

"Artículo 3o. 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 publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean

obligatorios, se necesita que además del plazo fijado en el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad".

"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".

Sin embargo, para las leyes y reglamentos de contenido fiscal federal, existe sobre el particular una regla específica, consignada por el artículo 7o. del Código Fiscal de la Federación, el cual dispone que tales normas comiencen a regir en toda la República, salvo lo que cada una de ellas prevea, el decimoquinto día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial".

La mayor duración del término procesal para impugnar un conjunto de normas autoaplicativas debe tener una justificación, y el maestro Juventino V. Castro trata de ofrecérnosla con las siguientes palabras: "Es entendible la ampliación del término en tratándose de leyes autoaplicativas, que requieren conocimiento, estudio y coordinación con otras disposiciones legales, y demostración de afectación de intereses en forma inmediata que no requieren de un acto de ejecución previa. Esta disposición existe desde la expedición de la actual Ley de Amparo".⁽⁷⁹⁾

No obstante que la fracción I del artículo 22 de la Ley de Amparo concede un plazo de 30 días, desde que la ley autoaplicativa entre en vigor, para impugnarla mediante el amparo, las reformas introducidas a la ley reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales por Decreto del 30 de diciembre de 1950, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de febrero de 1951, establecieron una segunda oportunidad para pedir el amparo en contra de una ley o reglamento que por sí mismos causen afectación en la esfera jurídica de los gobernados, pudiéndose entablar la acción constitucional no solo

⁽⁷⁹⁾.- Castro y Castro, *Juventino V. Op. Cit.* Págs. 435 y 436.

dentro del término de 30 días mencionado en la fracción I del artículo 22 de la Ley de Amparo, sino también con motivo del primer acto de aplicación por parte de cualquier autoridad en perjuicio del quejoso, sin que en este segundo supuesto y dada la no reclamación de la ley en sí misma considerada, se estimara improcedente el juicio de amparo.

"Por ende, sólo cuando el agraviado hubiese dejado transcurrir el término de quince días a que alude el artículo 21 de la Ley de Amparo sin promover la acción constitucional contra el acto aplicativo stricto sensu de una ley que estime contraria a la Constitución, se configura la causal de improcedencia del amparo respectivo por consentimiento tácito".⁽⁸⁰⁾

La opinión del profesor Ignacio Burgoa con relación a esta reforma es que la misma "vino en realidad a desplazar el problema de la procedencia del amparo contra las leyes denominadas 'auto-aplicativas o auto-ejecutivas', ostentándose como una fórmula meramente pragmática para eludir las espinosas cuestiones que conciernen a la distinción técnico-jurídica entre normas que por sí mismas producen afectaciones (perjuicios) en las esferas individuales y normas que, para ocasionar tales fenómenos, requieren un acto aplicativo concreto, distinto de ellas mismas, y realizado por cualquier autoridad diferente del legislador (autoridades judiciales y administrativas)".⁽⁸¹⁾

En relación a esta cuestión que plantea el juicio de amparo en contra de las leyes auto-aplicativas, el tratadista en comento considera que la obligatoriedad per se que dichos ordenamientos imponen a los sujetos que en ellos se encuentran comprendidos, actúa no sólo ante situaciones concretas coetáneas o anteriores al momento en que la ley entre en vigor, sino frente a las que se vayan creando durante el tiempo en que rija. En tal virtud, el término de 30 días que se establece para reclamar en amparo estas leyes "no debe

⁽⁸⁰⁾.- *Burgoa, Ignacio, Op. Cit. Pág. 230.*

⁽⁸¹⁾.- *Idem. Págs. 230 y 231.*

solamente empezar a correr a partir de la fecha en que entre en vigor (la ley), sino también desde que el particular se coloque bajo los supuestos abstractos de sus disposiciones".⁽⁸²⁾

Tal teoría se basa en que la ley es un acto de autoridad eminentemente continuo, independiente de los actos que concurren en su formación y vigencia constitucionales, los que, además, se consuman en forma irreparable. Desde ese punto de vista considera el doctor Burgoa que no debe atenderse únicamente a aquellas situaciones particulares que queden inmediata o automáticamente comprendidas dentro de los supuestos de la norma al entrar ésta en vigor, sino también a las que en número ilimitado se encuentren reguladas dentro de las hipótesis legales durante la vigencia del ordenamiento de que se trate, aunque hayan transcurrido 30 días a partir de la entrada en vigor de la ley para entablar la demanda de amparo, siendo un caso verdaderamente típico el de las personas morales que nacen a la vida jurídica posteriormente al término mencionado y se ven afectadas por los supuestos de una ley auto-aplicativa.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no comparte la tesis antes apuntada, y en su jurisprudencia sostiene que las leyes auto-aplicativas sólo pueden recurrirse en amparo dentro del término de 30 días contados a partir del momento en que entren en vigor, por quienes queden automáticamente comprendidos dentro de sus supuestos al momento de su promulgación, y que las personas que por actos propios se coloquen dentro de la mencionada hipótesis legal, con posterioridad al transcurso del referido término de 30 días, sólo están legitimadas para objetar la constitucionalidad de la ley en cuestión a partir del momento en que las autoridades ejecutoras correspondientes realicen el primer acto concreto de aplicación de dicho ordenamiento en relación con ellas;⁽⁸³⁾ lo cual en opinión del citado jurista, desvirtúa la naturaleza de los ordenamientos auto-aplicativos, siendo equiparados a los hetero-aplicativos para efectos del juicio de amparo.

⁽⁸²⁾.- *Ibidem*. Págs. 227 y 228.

⁽⁸³⁾.- *Cfr. Apéndice 1975, Tesis 61, Pleno. (Tesis 65 del Apéndice 1985), citada por el autor en comentario.*

El doctor Héctor Fix-Zamudio, en un conjunto de estudios y ensayos jurídicos en torno al amparo, y que dieron origen a su obra sobre la materia, realiza a su vez una crítica, que consideramos muy certera, a la doble oportunidad para impugnar las leyes auto-aplicativas, establecida a partir de las reformas de febrero de 1951 a la ley reglamentaria de de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.

El distinguido investigador de nuestra Universidad Nacional hace la observación de que en todo caso, con independencia de que se trate de una ley auto o hetero-aplicativa, "es el primer acto de aplicación el que sirve de base para determinar la preclusión de la pretensión constitucional",⁽⁸⁴⁾ por lo que en el caso de los ordenamientos de efectividad automática "resulta ocioso el diverso término, que no puede considerarse preclusivo, de treinta días, que establece el artículo 22, fracción I, y que empieza a correr a partir de la entrada en vigor del ordenamiento impugnado"⁽⁸⁵⁾. En virtud de lo anterior, el doctor Fix-Zamudio propone lo siguiente: "Este precepto (el contenido en la fracción I del aludido numeral 22 debe desaparecer y dejarse en libertad a los obligados, para promover el amparo, si la ley afecta sus intereses jurídicos, desde el momento de su entrada en vigor, hasta los quince días siguientes al primer acto de aplicación, porque este sistema flexible terminaría para siempre con las dificultades que se presentan en la práctica para determinar la oportunidad para promover la reclamación constitucional, e inclusive resultaría benéfico para aquellas personas, que con posterioridad al término señalado por el citado artículo 22, fracción I, resultarían afectadas por el ordenamiento relativo, con anterioridad a su aplicación, y que actualmente tienen que esperar dicha aplicación o provocar la misma".⁽⁸⁶⁾

Consideramos que la proposición del doctor Fix-Zamudio resolvería de una forma más sencilla la cuestión apuntada por el doctor Burgoa, ya que de derogarse el

⁽⁸⁴⁾. - *Op. Cit.* Pág. 188.

⁽⁸⁵⁾. - *Ibidem.* Pág. 185.

⁽⁸⁶⁾. - *Ibidem.*

término contemplado por la fracción I del artículo 22 de la Ley de Amparo y de establecer un plazo holgado de impugnación de las leyes o reglamentos auto-aplicativos que se opongan o violen alguna garantía individual, permitiendo entablar la acción de amparo desde que la norma entra en vigor, hasta que se realice el primer acto concreto aplicativo en relación con ella, quedarían comprendidas a la vez, aquellas situaciones particulares que se vieran automáticamente afectadas con la entrada en vigor de la norma, por haberse dado en forma preexistente o coetánea a ese evento, y también las diversas que se colocaran bajo los supuestos de la ley auto-aplicativa en forma posterior a su entrada en vigor y durante todo el tiempo que rija, mientras no sea derogada, siempre y cuando no se exceda del término de 15 días, contados a partir del primer acto de aplicación de los ordenamientos de que se trate.

Así mismo, creemos que toda norma que regule la oportunidad para impugnar alguna ley o acto de autoridad, se debe encontrar dentro del capítulo correspondiente de nuestra Ley de Amparo, por lo que, independientemente de que se cristalizara en algún período de sesiones del Congreso de la Unión la benéfica reforma que propone el doctor Fix-Zamudio, o con el sistema actual de la ley, debe suprimirse el segundo párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la ley reguladora del juicio de garantías, toda vez que dicho precepto corresponde al capítulo de improcedencias del amparo, debiendo asentarse el término que en él se consigna, en el capítulo referente a los términos para entablar la demanda de amparo, concretamente en la fracción I del numeral 22, el cual debe reformarse profundamente, no sólo en el sentido apuntado, sino como propone el doctor Fix-Zamudio, a fin de superar el estrecho criterio de la Suprema Corte de Justicia en la tesis jurisprudencial que se ha citado.

Por otra parte, debemos mencionar que en el año de 1967, se adicionó con un tercer párrafo a la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, disponiéndose que ante el primer acto concreto de aplicación de una ley (o reglamento), el agraviado podía optar por interponer la respectiva demanda de amparo contra tal acto y la ley, dentro del término de 15 días contado a partir del día siguiente al en que se hubiere notificado el proveído de la

autoridad, o bien podía interponer el recurso o medio de defensa legal que la propia ley previera a fin de modificar, revocar o nulificar el correspondiente acto de aplicación.

En esta última hipótesis, el agraviado debía esperar, como consecuencia del principio de definitividad del acto reclamado, que se dictara la última resolución del procedimiento impugnativo ordinario, luego de lo cual sería procedente que intentase el amparo contra el ordenamiento legal a través de dicho acto, dentro del término de quince días, a fin de no consentir la ley de que se trate; el maestro Burgoa nos hace notar que la acción constitucional procede aunque en el recurso no se haya expresado razones de inconstitucionalidad de la ley, sino sólo de ilegalidad del acto recurrido.

Asimismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido los diferentes momentos con que el quejoso cuenta para impugnar una ley en amparo, a través de la siguiente ejecutoria:

AMPARO CONTRA LEYES, TERMINO PARA INTERPONER LA DEMANDA DE.- En el sistema actual de la Ley de Amparo los distintos términos para impugnar una ley que se estime inconstitucional son: dentro de los treinta días siguientes al en que entre en vigor (artículo 22 fracción I), dentro de los quince días a partir del primer acto de aplicación (artículo 21), o de los quince días siguientes a la fecha en que se notifico la resolución del recurso ordinario, si se éste agotó previamente a la interposición del amparo (artículo 73, fracción XII, tercer párrafo).

(Amparo en revisión 73/78.- "Mezquital del Oro de Occidente". S.A. 22 de agosto de 1978.- Unanimidad de 16 votos de los señores Ministros López Aparicio, Francisco Rodríguez, Cuevas M., Castellanos Tena, Langle Martínez, Abitia A., Lozano Ramírez, Rocha Cordero, Rebolledo F., Inárritu, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Del Río Rodríguez, Calleja García, Mondragón Guerra y Presidente Téllez Cruces.

Ponente: Salvador Mondragón Guerra. Secretario: Francisco M. Ramírez. Informe de Labores de la H. Suprema Corte correspondiente al año de 1978. Tomo I, Pág. 314).

Debemos hacer también mención al caso en que mediante sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio se apliquen leyes o reglamentos, autónomos o heterónomos, que sean violatorios de garantías o contraventores del régimen federal, sin que el agraviado haya sido legalmente citado al juicio respectivo; se contará, de acuerdo con la fracción III del artículo 22 de la Ley de Amparo, con un término de 90 días para intentar la acción constitucional, si el quejoso reside fuera del lugar del juicio, pero dentro del país, y de 180 días si reside fuera de la República Mexicana. Dichos plazos se cuentan desde el día siguiente al en que se tenga conocimiento de la sentencia; y sólo que el agraviado vuelva al lugar del juicio, se aplicará la regla general contenida en el artículo 21.

3.3. Interés jurídico.

Habiendo establecido ya que el juicio de amparo procede en contra de ordenamientos normativos contenidos en leyes o reglamentos en sí mismos considerados, independientemente de algún acto concreto de aplicación; y luego de señalar los diversos términos que la Ley de Amparo concede para entablar válidamente la acción constitucional en contra de ellos, pasaremos a continuación a abrir las puertas del proceso constitucional de garantías, para después esquematizarlo en forma somera y en su oportunidad, tratar lo referente al interés jurídico dentro del amparo contra los reglamentos.

Dentro del presente trabajo nos hemos referido ya a la acción de amparo, éste es el elemento que hecha a andar el juicio de garantías y que la doctrina reconoce como una especie del derecho público subjetivo de petición, contenido en el Artículo 8o. Constitucional, y previsto específicamente por nuestra materia en los numerales 17 y 103 de la Ley Suprema; dichos preceptos establecen:

"Artículo 8o.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

"A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

"Artículo 17.- Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales".

"Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.
- II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;
- III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

Uno de los temas del Derecho Procesal sobre los que más se ha debatido es el referente a la acción; nosotros nos limitaremos, dada la naturaleza de este estudio, a realizar algunas consideraciones sobre la acción que se ejercita en materia de amparo, siguiendo sobre el particular las enseñanzas del maestro Carlos Arellano García, quien consideramos que sustenta uno de los puntos de vista más claros y concretos sobre la cuestión que nos ocupa.

El profesor Arellano García define la acción de amparo como "...el derecho subjetivo de una persona física o moral, en su carácter de gobernada, para acudir ante el Poder Judicial de la Federación u órganos con competencia auxiliar, a exigir el desempeño de la función jurisdiccional, para obtener la tutela de una garantía individual o de un derecho derivado de la distribución de facultades entre Federación y Estados, presuntamente violados por una autoridad estatal responsable"⁽⁸⁷⁾.

El citado jurista expone que los elementos de la acción de amparo son:

⁽⁸⁷⁾.- Arellano García, Carlos. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa. México, 1982. Pág. 382.

I.- Sujetos

II.- Objeto

III.- Causa.

I.- Sujetos: Dentro de este elemento el profesor Arellano considera al actor o quejoso, al órgano jurisdiccional y al demandado o autoridad responsable:

1) El actor es, en el juicio de garantías, el titular de la acción de amparo; tradicionalmente se le conoce en el foro, la jurisprudencia, la legislación y la doctrina con el nombre de quejoso o agraviado. Este sujeto es quien acude ante el juez o tribunal "a reclamar la prestación de la función jurisdiccional, mediante el ejercicio de la acción de amparo, en una demanda, con la pretensión de obtener una restitución de su garantía individual o de su derecho a la distribución competencial entre Federación y Estados, presuntamente violados"⁽⁸⁸⁾.

2) El segundo sujeto está representado por el órgano jurisdiccional, que bien pueden ser los tribunales federales, o los que actúan con competencia auxiliar o concurrente.

La autoridad judicial debiera "...decir el derecho, en el sentido de determinar si se concede, o niega, o sobresee el amparo, después de examinar los hechos aducidos por las partes y las prueba aportadas por ellas"⁽⁸⁹⁾.

⁽⁸⁸⁾.- *Op. Cit.* Pág. 383.

⁽⁸⁹⁾.- *Idem.*

3) El demandado y destinatario último de la acción de amparo, es la autoridad o autoridades responsables, las cuales quedan vinculadas a la relación procesal por el sólo ejercicio de la acción, y soportan cargas y deberes en juicio, sin que importe que finalmente el amparo se sobresea o se niegue; pero en caso de que se otorgue, deberán cumplir además, con el fondo del negocio y en acatamiento de sentencia "...restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada o en el goce de su derecho derivado de la distribución competencial entre Federación y Estados"⁽⁹⁰⁾.

4) Consideramos que el Ministerio Público Federal constituye un cuarto sujeto de la acción, que deviene destinatario indirecto y eventual de aquélla (puesto que si así lo considera prudente no interviene), y que al igual que la autoridad responsable y el tercero perjudicado soporta cargas y deberes procesales, por virtud de la relación procesal en que se desenvuelve.

II.- Objeto: Dos objetos se perciben en la acción de amparo: el mediato y el inmediato.

1) El objeto inmediato de la acción de amparo es, según el pensamiento del profesor Arellano, provocar el ejercicio de la función jurisdiccional; y debemos considerar que ello comprende desde que se dicta el primer auto de admisión, desechamiento o aclaración de la demanda de garantías, hasta que se resuelva la controversia constitucional, concediendo, negando o sobreseyendo el amparo.

2) "Será objeto mediato de la acción de amparo ajustar a la autoridad responsable ... a la conducta pretendida por el actor, es decir, el respeto a la garantía individual o el acatamiento a sus derechos derivados de la distribución competencial entre Federación y Estados"⁽⁹¹⁾.

⁽⁹⁰⁾. - *Ibidem*.

⁽⁹¹⁾. - *Op. Cit. Pág. 384*.

III.- Causa: Se presentan dos causas del ejercicio de la acción de amparo:

1) "La primera causa está integrada por el presunto derecho derivado de la distribución competencial entre Federación y Estados de la República o derivado de una garantía individual"⁽⁹²⁾.

El derecho es presunto porque el quejoso manifiesta tenerlo, pero en el período probatorio del juicio debe aportar los elementos que demuestren su existencia.

2) "La segunda causa está integrada por la presunta violación a ese presunto derecho que el actor pretende tener"⁽⁹³⁾. Probado el derecho material, es preciso que a lo largo del juicio se demuestre plenamente su presunta violación por un órgano del Estado para que prospere la pretensión intentada por el quejoso.

Características de la acción de amparo.- De acuerdo al doctor Arellano García, la acción de amparo se caracteriza por lo siguiente:

- A) Es personal;
- B) Es temporal;
- C) Es autónoma;
- D) Es judicial;
- E) Es constitucional; y

⁽⁹²⁾.- *Idem.*

⁽⁹³⁾.- *Ibidem.*

F) Es restitutiva.

A) Es personal.- Lo cual significa que el quejoso o agraviado es el titular de la acción de amparo, y no puede transmitir sus derechos a dicha acción. Así se desprende del Artículo 107 Constitucional en su fracción I, el cual establece que el amparo se seguirá a instancia de parte agraviada; también se deriva esta característica de la segunda fracción del numeral 107 de la Carta Magna, donde se señala que la sentencia de amparo se ocupará solo de individuos particulares, sin hacer una declaración general. La cualidad de que hablamos se corrobora con el contenido del artículo 4o. de la Ley de Amparo, el cual manda: "El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama ..."

B) Es temporal.- El quejoso está sujeto a un término o plazo dentro del cual puede ejercer válidamente la acción de amparo contra una ley o acto de autoridad que le afecte, en aras del principio de seguridad jurídica; sólo en los casos de excepción la Ley de Amparo contempla una mayor temporalidad.

En el caso específico de la acción de amparo que se intenta en contra de leyes y reglamentos, nos remitimos al anterior número de este capítulo, en el cual se consignan las diferentes oportunidades que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales consigna para demandar la protección de la Justicia Federal en contra de normas auto y hetero-aplicativas.

C) Es autónoma.- El derecho de acción es autónomo respecto al derecho sustantivo que pretende obtener una tutela jurisdiccional, de acuerdo al pensamiento del doctor Arellano García; sin embargo, el profesor Ignacio Burgoa sostiene que: "... la acción de amparo, como cualquiera otra acción específica, no tiene autonomía lógica o intelectual, pues al ejercitarse, según lo hemos reiteradamente aseverado, el gobernado siempre invoca su causa remota (la relación sustantiva de carácter constitucional a que se ha hecho

referencia) y su causa próxima (el acto de autoridad lesivo o reclamado)⁽⁹⁴⁾; aunque este autor opine que la acción de amparo "...si tiene una autonomía procesal o real, puesto que se puede entablar sin que verdaderamente exista el acto de autoridad que se impugne..."⁽⁹⁵⁾.

Por nuestra parte, y si se nos permite tal comparación, opinamos que entre acción y pretensión existe una "simbiosis", toda vez que al ejercitarse la acción, esto es, al solicitar al Estado el despliegue de la función pública jurisdiccional, debe invocarse la transgresión por parte de alguna autoridad, a una garantía individual que goce el gobernado y cuya reparación reclama (pretensión). Es cierto que el quejoso bien puede carecer de ese derecho público subjetivo, o de las pruebas que muestren su posesión o su violación, pero sería absurdo solicitar al Estado su intervención en una causa, como juez, si no se invoca al menos cierta pretensión. Así mismo, la pretensión de todo gobernado sería inocua de no existir el derecho de acudir ante el órgano jurisdiccional para solicitar su intervención en demanda de justicia.

Es por ello que decimos que entre pretensión y acción se da una especie de "simbiosis", ya que siendo autónoma una de otra, se necesitan recíprocamente, sin que por ello se confundan en una sola institución.

D) Es judicial.- La acción de amparo es jurisdiccional, tanto desde el punto de vista material, como del formal. Lo es en el primer aspecto en atención a que los órganos jurisdiccionales aplican la ley frente a situaciones concretas controvertidas; y lo es por lo que hace al segundo aspecto o criterio, por ser los Tribunales de la Federación los que tienen competencia para resolver los juicios de amparo, conforme a los Artículos 103 y 107 Constitucionales. En el juicio de garantías no tiene cabida la intervención de árbitros.

⁽⁹⁴⁾.- *Op. Cit.* Pág. 326.

⁽⁹⁵⁾.- *Idem.*

E) Es constitucional.- La procedencia del amparo se encuentra prevista en la Constitución, como un medio de hacer efectivos los derechos del gobernado oponibles al poder público, de ahí deriva esta característica; y lo es además en cuanto a que sus rasgos distintivos se encuentran determinados en los numerales 103 y 107 Constitucionales.

F) Es restitutiva.- "Conforme lo dispone el artículo 80 de la Ley de Amparo, la sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado es positivo; y cuando es negativo el acto reclamado, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija"⁽⁹⁶⁾.

Luego de haber determinado que los gobernados tiene expedito el derecho de acción, a efecto de solicitar el servicio público jurisdiccional, invocando para ello la violación de una garantía individual, con el propósito de que se les restituya en su goce, veremos brevemente los temas relativos a la capacidad, legitimación y personalidad del quejoso dentro del juicio de amparo, con lo cual daremos por agotado el presente apartado, dado el propósito de esta tesis profesional.

LA CAPACIDAD.- El derecho civil establece dos tipos de capacidades: la de goce y la de ejercicio. La primera consiste en la aptitud que tiene una persona de ser sujeto de derechos y obligaciones; y la segunda consiste en la facultad que tiene dicha persona para cumplir y/o hacer valer por sí mismo las obligaciones y derechos de que es titular.

"En el ámbito procesal, la capacidad es la aptitud o facultad para comparecer en juicio por sí mismo o en representación de otro. La capacidad procesal es, por ende, una especie de la capacidad de ejercicio in genere. De ahí que, quien sea incapaz para ejercitar

⁹⁶⁾ - Arellano García, Carlos. *Op. Cit.* Págs. 385 a 387.

por sí mismo sus derechos, no pueda comparecer judicialmente sino por conducto de su representante legal⁽⁹⁷⁾.

La capacidad de ejercicio del quejoso dentro del juicio de amparo, siempre se presume, consignándose en forma expresa en la Ley de Amparo las excepciones a la misma, y de las cuales deliberadamente no hablaremos, por centrarse este apartado en el tema relativo al interés jurídico en el amparo en contra de leyes y reglamentos.

LA LEGITIMACION.- "Consiste en demostrar interés jurídico en el juicio"⁽⁹⁸⁾
Para chiovenda, es la identidad del "actor con la persona en cuyo favor está la ley".⁽⁹⁹⁾

El quejoso estará legitimado activamente, o sea, tendrá interés jurídico en el juicio de amparo si es sujeto de la relación de derecho material que contiene toda garantía individual, cuya titularidad constituye la causa remota de la acción. En tanto en cuanto una persona acredite tener interés jurídico en el juicio de garantías, podrá legitimarse y ser parte en él, ya sea como quejoso, tercero perjudicado, autoridad responsable o Agente del Ministerio Público Federal.

"Siendo el quejoso el sujeto agraviado por cualquier acto de autoridad (especialmente, agregamos, un ordenamiento que detalle la ley ordinaria), que estime violatorio de la Constitución y específicamente de sus garantías individuales, es obvio que está legitimado activamente para entablar la acción de amparo. Es suficiente el solo agravio que dicho acto cause a todo gobernado, para que éste se convierta en quejoso al promover el juicio constitucional, pues el mencionado acto se considera *prima facie* como lesivo de los derechos públicos subjetivos derivados en favor del agraviado de la relación sustantiva que

⁽⁹⁷⁾.- *Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 355.*

⁽⁹⁸⁾.- *Padilla, José R. Sinopsis de Amparo. Segunda Reimpresión de la Tercera Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1986. Pág. 190.*

⁽⁹⁹⁾.- *Citado por Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 359.*

entraña la garantía individual, relación que es, según dijimos, la causa remota de la acción de amparo como vínculo jurídico entre aquel y cualquier autoridad del Estado⁽¹⁰⁰⁾.

La legitimación del quejoso en el juicio de garantías, se contempla en el numeral 4o. de la Ley de Amparo, mismo que fué reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, para quedar en los siguientes términos.

"Artículo 4o.- "El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame..."

A continuación apuntaremos los casos de sujetos y entidades que, por carecer de un derecho sustantivo, no están legitimados, o sea, carecen de interés jurídico para intentar el juicio de amparo cuando resultan agraviados con la aplicación de un reglamento. Por ello se observará que las situaciones que se consignan están relacionadas exclusivamente con la materia administrativa, único campo en que puede aplicarse un reglamento del Ejecutivo Federal, por el imperativo contenido en el numeral 89, fracción I, de la Constitución, que ordena al Presidente de la República proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

Los primeros cuatro casos han sido tomados de la obra que sobre el amparo escribió el profesor José R. Padilla, y para el último se ha consultado la clásica obra sobre el juicio de garantías del eminente profesor Ignacio Burgoa Orihuela.

1.- El Artículo 27 Constitucional, que en su fracción XIV disponía, hasta antes de ser derogada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o

⁽¹⁰⁰⁾.- *Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 358.*

aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrá ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrá promover el juicio de amparo". Este precepto se refería a los propietarios que se veían afectados en porciones de tierras mayores de las dimensiones establecidas por la ley para la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación.

2.- Otro caso es el previsto en el Artículo 33 Constitucional, por lo que hace a la privación de la garantía de audiencia para los extranjeros, quienes en lo general si tienen derecho a solicitar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión por la violación de tal garantía, pero en el supuesto de tal norma no pueden plantear violaciones al segundo párrafo del Artículo 14 Constitucional, de acuerdo al criterio del profesor Padilla. El citado precepto dispone en su parte conducente que los extranjeros "... Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

3.- Por su parte; el artículo 41 constitucional, en su párrafo séptimo, prescribe lo siguiente:

" La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos... Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios..."

Y a continuación se establece en los párrafos décimo y décimo primero del mismo numeral:

" La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral...".

"... Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales".

En cuanto a éstos, el artículo 60 constitucional, en su primer párrafo, manda:

" Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros".

Así mismo, los párrafos quinto y sexto del mismo artículo, precisan:

" Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho".

" Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables".

En consonancia con lo anterior, el artículo 73, fracción VII de la Ley de Amparo dispone: "El juicio de amparo es improcedente: ...VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral".

4.- El caso de los Artículos 110 y 111 de la Constitución que establecen la inatacabilidad de las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores en materia de juicio político por responsabilidad oficial de los altos servidores públicos, así como por lo que respecta al desafuero de los mismos a efecto de que se proceda penalmente contra ellos.

La Ley de Amparo, en el mismo artículo 73, fracción VIII, prescribe la improcedencia del juicio de amparo contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, en los casos antes apuntados.

6.- En este caso, es la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que establece excepciones a la legitimación activa del quejoso, pues si tratase de serlo una sociedad extranjera, debe comprobar primeramente su existencia en nuestro país: siendo ello indispensable a efecto de que se legitimen como quejosas. La Corte se basa para tal exigencia en que conforme al primer artículo de nuestra Ley Suprema, es condición para gozar de las garantías individuales la residencia de las personas dentro del territorio nacional.

LA PERSONALIDAD.- "...la personalidad en general, como presupuesto procesal, estriba en una situación o estado jurídico, reconocidos por el órgano de conocimiento, que guarda un individuo o sujeto dentro de un procedimiento o negocio judicial concreto y determinado y que le permiten desplegar actos procesales válidamente"⁽¹⁰¹⁾.

La personalidad del quejosos dentro del amparo, se puede manifestar de dos maneras: de modo originario, o lo que es lo mismo, cuando es el propio actor o agraviado quien desempeña por sí los actos procesales a su cargo, soliendo decirse en el foro mexicano "por su propio derecho"; o bien de modo derivado, cuando un tercero, que recibe el nombre

⁽¹⁰¹⁾.- *Op. Cit.* Págs. 364 y 365.

de apoderado, mandatario o representante, actúa a nombre y por cuenta del referido agraviado, el cual, como vemos, no interviene directamente en juicio.

Por considerarlo de suma importancia, anotaremos a continuación las diversas formas como se acredita la representación o personalidad derivada, del quejoso, dentro del juicio de garantías:

a) En primer lugar, debemos tener presente lo que establece la Ley de Amparo en el primer párrafo de su artículo 12, que dispone: "En los casos no previstos por esta ley, la personalidad se justificará en el juicio de amparo en la misma forma que determine la ley que rija la materia de la que emane el acto reclamado; y en caso de que ella no lo prevenga, se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles" (el cual, aclaramos, es de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, conforme a su artículo 2o.).

b) El segundo párrafo del numeral citado en el inciso anterior establece otra regla, la cual expresa: "Tanto el agraviado como el tercero perjudicado podrán constituir apoderado para que los represente en el juicio de amparo, por medio de escrito ratificado ante el Juez de Distrito o autoridad que conozca de dicho juicio".

c) La tercera regla es de vital importancia, dado su frecuente uso en el litigio constitucional por su extraordinaria liberalidad; dicha modalidad se prevé en el numeral 27, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Ley Suprema, que prescribe: "El agraviado y el tercero perjudicado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal. La facultad de recibir notificaciones autoriza a la persona designada para promover o interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir las pruebas y alegar en las audiencias".

Esta representación es más restringida que las anteriores, pues sólo autoriza a la persona designada para desempeñar los actos procesales que en la propia norma se indican.

d) Finalmente, consignaremos la original disposición contenida en el artículo 13 de la Ley de Amparo en materia de representación, que a la letra dice: "Cuando alguno de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, tal personalidad será admitida en el juicio de amparo para todos los efectos legales, siempre que compruebe tal circunstancia con las constancias respectivas".

3.4. Impugnación del reglamento mediante el Amparo.

Al intentar la acción de amparo, el quejoso debe optar en su demanda por la vía en que se sustanciara el juicio constitucional: amparo directo, o bien amparo indirecto; ello atendiendo a la naturaleza del acto que se reclame.

En el caso que nos ocupa dentro de este trabajo de tesis, hemos de determinar la vía dentro de la que se debe recurrir un reglamento por medio del amparo. Para tal fin, acudiremos nuevamente a la distinción que de las normas se ha efectuado en autoaplicativas y heteroaplicativas, y dentro de éstas debemos distinguir si el acto de aplicación de la norma es un acto "strictu sensu", o bien una sentencia definitiva.

Por lo que hace a las leyes y reglamentos auto-aplicativos, deben ser impugnados a través del amparo indirecto ante juez de distrito, pues en el título segundo de la ley de amparo, llamado "del juicio de amparo ante los juzgados del distrito"; capítulo I "de los actos materia del juicio"; en el artículo 114, fracción I, recientemente reformado por decreto publicado en el diario oficial de la federación el 5 de enero de 1988, se ordena: "el amparo se pedirá ante el juez de distrito: I. contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso:

Pensamos que la reforma cometió el error de incluir en la fracción I del artículo 114 la procedencia del amparo indirecto ante Juez de Distrito cuando se impugna la inconstitucionalidad de normas heteroaplicativas (lo cual no hacía el texto anterior), puesto que la procedencia de nuestro medio de control en contra de ese tipo de leyes y reglamentos se preveía (y se continúa previendo, aunque ahora resulta una repetición inútil), en la

fracción II, primer párrafo, del propio precepto como sigue: "el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito: II. contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo". siendo precisamente en esa fracción donde se contemplan los actos de autoridad "*strictu sensu*", aplicativos de normas de carácter general.

La competencia del Juez de Distrito para conocer del amparo promovido en contra de reglamento auto-aplicativos, o bien actualizados por un acto *strictu sensu*, se corrobora con lo dispuesto por la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1988, la cual dispone en su artículo 52, fracciones I y III que: "Los jueces de Distrito en materia administrativa conocerán: I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando debe decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas; II. ...III. De los juicios de amparo que se promueven contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;"

Por otra parte, si consideramos que una sentencia emanada de un tribunal administrativo puede ser también el medio idóneo para aplicar las disposiciones contenidas en un reglamento heterónomo, si se reclama la inconstitucionalidad de ese reglamento que se aplicó en la sentencia, procederá el amparo directo ante un Tribunal Colegiado de Circuito.

El fundamento de lo antes expresado lo encontramos en el Artículo 107 Constitucional, que en su fracción V, inciso b), reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, prescribe: "Todas las controversias de que hable el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: ...V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado

de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes: ... b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;".

También debemos tener a la vista el Título Tercero de la Ley de Amparo, cuya denominación cambió debido a las reformas que se le practicaron en 1988 para quedar así: "De los Juicios de Amparo Directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito". Dentro de tal Título nos interesa el numeral 158, párrafos primero y tercero, también reformados el mismo año, en los cuales se manda: "El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

"Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio".

Sobre este tipo de juicios de amparo es relevante señalar que la demanda respectiva no puede presentarse directamente ante el tribunal colegiado de circuito, sino que debe ser presentada por conducto de la autoridad responsable como ordenan los artículos 163 y 165 de la ley de la materia, también reformados en 1988:

"Artículo 163. La demanda de amparo contra una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, dictado por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que lo emitió. Esta tendrá la obligación de hacer constar al pie del escrito de la misma, la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas; ...".

"Artículo 165. La presentación de la demanda en forma directa, ante autoridad distinta de la responsable, no interrumpirá los términos a que se refieren los artículos 21 y 22 de esta ley".

Sobre el particular, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone en sus numerales 44, fracción I, inciso b), y 45 primer y segundo párrafo lo siguiente:

"Artículo 44. Con las salvedades a que se refieren los artículos 11, 24, 25, 26 y 27 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer: I. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas o de laudos, o contra resoluciones que pongan fin al juicio, por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate: a) ...; b) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales;...".

"Artículo 45. Los Tribunales Colegiados Especializados conocerán de las materias propias de su especialización, la cual se regirá, en lo aplicable, por lo dispuesto en los artículos del 24 al 27 de esta ley (los cuales, se aclara, determinan la competencia por materia de cada una de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

"Los Tribunales Colegiados de Circuito que no tengan jurisdicción especial conocerán de todos los asuntos a que se refiere el artículo anterior".

Una vez que hemos determinado el tipo de amparo que se debe interponer en contra de una ley o reglamento auto o hetero aplicativos, esto es: directo o uni-instancial, o bien indirecto o bi-instancial, pasaremos a realizar un breve esquema del procedimiento a seguir, comenzando por los requisitos que debe observar la demanda; para ello hemos seleccionado el procedimiento que la ley señala para sustanciar el juicio de amparo indirecto ante Juez de Distrito, pues como se ha desarrollado ampliamente en el primer número o apartado de este capítulo, cuando se intenta la acción constitucional contra una ley o reglamento en sí mismos considerados, en los casos que señala el Artículo 103 Constitucional, se está haciendo referencia a todas aquellas normas que la doctrina conoce con el nombre de "auto-aplicativas", o sea que no necesitan de un acto concreto de aplicación para afectar la esfera jurídica del quejoso, por el imperativo que contienen en sus supuestos.

La Ley de Amparo marca los requisitos que deben satisfacerse u observarse en toda demanda de amparo indirecto; expresando en su artículo 116, a la letra, lo siguiente:

"La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

- "I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;
- "II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado (del cual diremos en forma muy somera, que es quien tiene un interés contrario u opuesto a la parte quejosa);
- "III. La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

La fracción anterior también fue objeto de las recientes reformas que en enero de 1988 se practicaron a la Ley de Amparo, y consideramos que en ella se recogen las tesis del doctor Ignacio Burgoa en relación con el señalamiento del órgano legislativo como autoridad responsable dentro del juicio de amparo contra leyes, pues el autor citado opina: "Si del amparo contra el acto aplicativo de una ley deben conocer los Jueces de Distrito, es decir, si contra tal acto procede el juicio de garantías indirecto o bi-instancial, en la demanda respectiva deben señalarse como autoridades responsables tanto al órgano legislativo como a la autoridad que haya emitido el acto de aplicación, reclamándose simultáneamente la ley aplicada y el citado acto. Por el contrario, si contra el acto de aplicación de un ordenamiento legal procede el amparo directo o uni-instancial ante la Suprema Corte o ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, no debe señalarse como autoridad responsable al órgano legislativo pudiéndose decidir en este caso sobre la inconstitucionalidad de la ley aplicada mediante el análisis de los conceptos de violación que sobre este tópico se hayan formulado en la demanda de garantías respectiva"⁽¹⁰²⁾.

Pensamos que en concordancia con este criterio se reformó la fracción en comento del artículo 116 de la Ley de Amparo, y que siguiendo los lineamientos citados, el legislador conservó intacta la fracción III del numeral 166 de la Ley, referente a la demanda de amparo indirecto, en la cual se asienta que el quejoso debe expresar en su ocurso inicial: "La autoridad o autoridades responsables "; sin que en este caso la norma requiera señalamiento expreso del Congreso de la Unión como autoridad responsable; ello se complementa con el segundo párrafo de la fracción IV del propio artículo 166 de la Ley de la materia que manda: "Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia".

⁽¹⁰²⁾ .-Op. Cit. Págs. 239 y 240.

- "IV. La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;
- "V. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1o. de esta ley;
- "VI. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida".

Consideramos que el núcleo de toda demanda de amparo lo constituyen los conceptos de violación, a los cuales se hace referencia en la fracción V del citado numeral 116 de la Ley de Amparo; en ellos se deberá expresar ante el Juez de Distrito la parte del acto de autoridad (*lato sensu*), en este caso el precepto o preceptos de la ley o reglamento en cuestión, que violen garantías individuales; la garantía específica que se transgrede; y las razones por las cuales la ley es contraventora de tal o cual garantía constitucional.

A estos conceptos de violación, como parte esencial de la demanda de amparo, son a los que fundamentalmente se avoca este apartado y en él se tratará de explicar en forma muy sencilla las razones por las que un reglamento puede ser inconstitucional, partiendo de varios tipos de anomalías susceptibles de presentarse en los ordenamientos

que detallan la norma ordinaria; pero previo a lo anterior dejaremos asentados varios conceptos propios de la parte dogmática de la Constitución.

Hemos hablado constantemente de la violación de garantías individuales que puede realizar una autoridad mediante la expedición de un reglamento inconstitucional, y por ello se hace necesario definir el vocablo "garantía individual" que tanto se menciona por los juristas.

Para elaborar la definición respectiva no hemos hecho mas que integrar los diversos elementos que el maestro Ignacio Burgoa⁽¹⁰³⁾ distingue dentro de una garantía individual, la cual sería aquella relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado como sujeto activo y el Estado y sus autoridades como sujetos pasivos, de la cual emana un derecho público subjetivo en favor del primero, que constituye una correlativa obligación a cargo de los segundos, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo; previéndose esa relación por la Ley Fundamental, la cual es su fuente.

Tradicionalmente y atendiendo a su contenido, las garantías individuales se dividen en:

- Garantías de igualdad;
- Garantías de libertad;
- Garantías de propiedad; y
- Garantías de seguridad jurídica.

⁽¹⁰³⁾.- *Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. 23a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1991. Pág. 187.*

Amén de que un reglamento auto-aplicativo podría en un momento dado, resultar violatorio de cualquiera de los anteriores tipos de garantías, al igual que cualquier acto de autoridad *lato sensu*, nos limitaremos a tratar lo relativo a las violaciones a la garantía de legalidad, perteneciente al grupo de las garantías de seguridad jurídica, que se podrían ocasionar, ya que de lo contrario, la extensión de los temas que se abordasen rebasaría las cuestiones centrales de esta tesis.

El maestro Ignacio Burgoa, que trata ampliamente cada una de las garantías individuales en su respectiva obra, nos da una idea sobre la seguridad jurídica, diciendo que las garantías correspondientes implican "el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos"⁽¹⁰⁴⁾.

A diferencia de la demás garantías individuales, donde las autoridades del Estado observan una conducta negativa consistente en respetar, ya sea la libertad, la igualdad o la propiedad de los gobernados, en esta clase de garantías el órgano del Estado muestra una conducta activa, que se revela en la satisfacción de todos aquellos requisitos que son necesarios para afectar válidamente el ámbito legal del ciudadano.

Las garantías de seguridad jurídica se encuentran en varios artículos de la Constitución Política: 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23; a nosotros nos interesa la garantía de legalidad contenida en la primera parte del numeral 16 de la Ley Suprema, que reza:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

⁽¹⁰⁴⁾. Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.* Pág. 498.

El anterior precepto es amplísimo, pues por medio de él se protege a todo el orden jurídico del Estado mexicano: desde una norma constitucional hasta cualquier precepto reglamentario; además es titular de dicha garantía cualquier gobernado, y la acepción del acto de molestia abarca desde un acto de mera perturbación, hasta aquel que constituye privación de algún bien del gobernado, como lo sería una sentencia definitiva.

La garantía de legalidad que contiene el artículo de que tratamos, la descubrimos en la expresión "fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento".

Por fundamentación debe entenderse la invocación que toda autoridad debe realizar en sus actos de molestia, de las disposiciones normativas generales y abstractas en que se base para emitir el acto, que deberán ser los preceptos legales aplicables; ello debido al conocido principio que señala que "las autoridades sólo pueden realizar lo que la ley les permite", lo cual se traduce en facultades expresas para que actúe válidamente un órgano del Estado.

"La exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones:

"1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;

"2. En que el propio acto se prevea en dicha norma;

"3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;

"4. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen".⁽¹⁰⁵⁾

Por motivación, se debe comprender el señalamiento de las causas, o circunstancias de hecho que dan origen al acto según las disposiciones que deban ser aplicables al caso, y a las que deben adecuarse tales motivos.

Con las anteriores explicaciones es posible determinar los diversos motivos por los que un reglamento autoaplicativo puede devenir violatorio de la Constitución.

a) **POR FALTA DE LEY.**- Desde el capítulo anterior señalamos que de este vicio adolecen aquellos reglamentos conocidos por cierto sector de la doctrina con el nombre de "autónomos", y consideramos que su violación a la garantía de legalidad estriba en la falta o ausencia de fundamento legal con que se expiden.

Conviene recordar que varios autores consideran a este tipo de reglamentos insertos en la tercera parte del Artículo 21 Constitucional, que manda: "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas..."

Como se puede apreciar, la anterior norma constitucional no concede facultades a la autoridad administrativa para expedir reglamentos "autónomos" de policía y buen gobierno, prescindiendo de la ley ordinaria respectiva. Únicamente se encuentran autorizadas, a la luz de tal precepto, para imponer las sanciones a los particulares que infrinjan los ordenamientos correspondientes, de la misma manera que corresponde a un juez imponer las penas que previamente determine el órgano legislativo para los delitos que el mismo tipifique.

⁽¹⁰⁵⁾.- *Idem.* Pág. 596.

El Ejecutivo carece de base legal para reglamentar directamente la Constitución en materia de policía y buen gobierno; no existe indicio alguno que permita siquiera presumir que la intención del constituyente haya sido eliminar en este caso la expedición de la ley secundaria; como sostiene el profesor Andrés Serra Rojas, en atención al principio de legalidad debe haber una total subordinación del reglamento a la ley de policía y buen gobierno que se elabore, a fin de no desarticular nuestro sistema jurídico.

En este caso es evidente la ausencia de una ley ordinaria que pudiera constituir el fundamento de los reglamentos autónomos sobre policía y buen gobierno, no pudiendo ser la base jurídica de su formulación el Artículo 21 Constitucional por las razones antes expresadas. Por ello, se viola el mandato contenido en la primera parte del Artículo 16 Constitucional cuando se promulga un ordenamiento de tal naturaleza, pues no hay norma que respalde la actuación de la autoridad administrativa en tal sentido; no cuenta con facultad expresa en su favor que le permitiera emitir reglamentos autónomos con toda validez, ni los mismos están previstos en esa ni en ninguna otra norma constitucional.

Por lo que hace a las leyes que autorizan la expedición de los reglamentos autónomos para que éstos se encarguen de regular las situaciones generales que se les señalen, como sucede en el Distrito Federal con la tantas veces mencionada materia de policía y buen gobierno, diremos nuevamente que semejante actitud del legislador ordinario no puede darles base jurídica, y por otra parte implica una indebida delegación de facultades legislativas en favor de la autoridad ejecutiva, sin que se esté dentro de los casos de excepción determinados por la Ley Suprema, violándose así el principio de separación de poderes, que establece el Artículo 49 Constitucional, y actuándose sin la debida fundamentación legal, que se traduce en flagrante violación del Artículo 16, primera parte, de la Constitución.

Estimamos que la acción de amparo debe intentarse contra la ley ordinaria, su reglamento y, en su caso, contra el acto aplicativo de ambos, por adolecer de los mismos

vicios que se han expresado; lo anterior con el objeto de que el quejoso sea restituído en la sentencia definitiva, en el pleno goce de sus garantías de seguridad jurídica violadas.

b) **SI CONTRAVIENE UNA LEY.**- Cuando se trate "...de un reglamento auto-ejecutivo, que supone la preexistencia de la norma u ordenamiento reglamentado conforme el artículo 89 constitucional, fracción I, la contravención a la mencionada garantía individual se consuma en caso de que dicho reglamento viole, por sí mismo, cualquier precepto de la Constitución, o revele alguna infracción a la ley que reglamente, ya que toda norma reglamentaria no debe concretarse sino a especificar o detallar la disposición o disposiciones legales correspondientes, sin rebasar su ámbito regulador"⁽¹⁰⁶⁾.

El reglamento heterónomo debe respetar la ley ordinaria en su letra y espíritu al detallarla, sin que le sea dable contravenir o rebasar lo que sus imperativos señalan, toda vez que el reglamento debe subordinación a la ley ordinaria al constituir ésta condición y fuente de su validez; por lo que en caso contrario el ordenamiento reglamentario carecería de sustento legal y constitucional, al transgredirse el precepto legal pormenorizado en forma directa, y en forma indirecta el Artículo 16, primera parte, de la Carta Magna, lo cual se motiva suficiente para que el Jueze Distrito conceda el amparo y protección de la Justicia de la Unión en favor del quejoso.

También anotaremos el caso de los reglamentos heteroaplicativos que violan la Constitución, a pesar de que pretendemos circunscribirnos a las normas que causan perjuicios a los gobernados por sí mismas, debido a la relevancia jurídica que representa el tema.

En esta hipótesis la violación a la ley y a la Constitución de que se habló en el caso anterior, se producen por el tipo de ordenamientos a que se hace alusión cuando los mismos son aplicados por la autoridad, siendo los actos concretos de aplicación el medio

⁽¹⁰⁶⁾.- *Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 604.*

que nos permite demandar el amparo en contra de dichos reglamentos; "...todos los actos de autoridad que sean aplicativos de normas violatorias de la Constitución o de disposiciones reglamentarias que contravengan a la Ley Suprema por infringir con antelación lógica el ordenamiento legal reglamentado, o que se apoyen en las mismas, deben reputarse inobservantes de la garantía de legalidad, no siendo sino la ocasión necesaria para que, por su conducto, se impugne la norma infractora que por ellos haya sido referida a la situación concreta del gobernado, pudiendo revelarse específicamente en decisiones jurisdiccionales o administrativas". (107)

c) SI REBASA LO DISPUESTO EN UNA LEY.- En términos generales podemos decir que cuando se rebasa lo dispuesto en una ley por algún reglamento, se están contraviniendo las disposiciones de aquélla, y en vista de la gran similitud entre ambos tipos o modalidades de transgresión de la ley, y de la garantía contenida en la primera parte del Artículo 16 Constitucional, por un reglamento, damos por reproducido en este lugar lo que se asentó en el anterior inciso del presente apartado, con el fin de evitar repeticiones innecesarias.

Integrada la demanda conforme al artículo 116 de la Ley de Amparo, y al no encontrar el juez alguna causa de improcedencia, o motivo por el cual se deba aclarar, le será admitida.

En el primer auto el juez fijará la fecha en que se verificará la Audiencia Constitucional, solicitará a la autoridad o autoridades responsables la rendición de su informe justificado y previo, en caso de que se hubiere solicitado la suspensión del acto reclamado; así mismo, en el anterior supuesto ordenará la formación del incidente de suspensión por duplicado y por cuerda separada.

(107). *Idem.*

La autoridad responsable cuenta con veinticuatro horas para rendir su informe previo, y con cinco días, que el juez puede ampliar hasta otros cinco, si considera que es necesario para la rendición del informe justificado; todo ello desde que se le notifique la demanda. Si el informe justificado no es rendido antes de la celebración de la audiencia, se tendrá por presuntivamente cierta la existencia del acto o actos reclamados.

El tercero perjudicado deberá expresar lo que a su derecho conviene, a más tardar, el día y hora de la celebración de la audiencia.

En la referida Audiencia Constitucional, las partes deben ofrecer las pruebas que apoyen sus pretensiones, pero tratándose de la testimonial, pericial e inspección, deben anunciarse con cinco días hábiles de antelación. En el juicio de amparo no se admite la prueba confesional.

La Audiencia Constitucional recibe ese nombre porque en el juicio de garantías se determina si el acto reclamado es o no constitucional. Esta diligencia tiene tres fases:

1a.- La primera, denominada probatoria, que comprende el ofrecimiento, admisión en su caso y desahogo de probanzas propuestas por las partes.

2a.- Conocida como período de alegatos.

3a.- Fase de sentencia, que por regla general no se dicta en ese acto procesal, sino días o semanas más tarde, conforme lo permitan el análisis de las constancias de autos y las labores del juzgado.

La sentencia puede conceder o negar el amparo solicitado, ó sobreseer en el juicio respectivo si el juzgador descubre alguna causal de improcedencia.

Para concluir este tema, hay que mencionar que el quejoso debe demostrar ante el órgano de control constitucional, tanto la existencia de los actos reclamados, como su inconstitucionalidad según los conceptos de violación expresados, pues de ello dependerá la obtención del amparo y protección de la Justicia de la Unión solicitados.

3.5. Suplencia de la deficiencia de la queja

No podemos concluir este trabajo sin antes mencionar someramente los principios esenciales del amparo, los cuales se encuentran directamente relacionados con el presente apartado, ya que ello nos permitirá comprender de una mejor manera el funcionamiento y alcance jurídicos de nuestro sistema de control.

Los principios del amparo constituyen sus fundamentos; no sólo establecen pautas esenciales para la acción, el procedimiento y la sentencia del juicio de garantías, sino que además se revelan como el conjunto de características y ventajas que lo distinguen de otros medios de control.

La actual Constitución de 1917 es la primera de nuestra historia que establece dentro de sus preceptos los lineamientos fundamentales del amparo, lo cual otorga a la institución una mayor solidez, ya que no se encuentra expuesta a sufrir alteraciones substanciales por parte del legislador ordinario.

Principio de instancia de parte. Este principio deriva de la fracción I del artículo 107 constitucional, así como del 4º de la Ley de Amparo y consiste en que los tribunales federales nunca prosiguen de oficio el juicio de garantías, sino que es necesaria la iniciativa de un gobernado que estime afectada su esfera jurídica por alguna autoridad, mediante la violación de garantías individuales o la alteración del régimen de competencias entre la Federación y los Estados.

Principio de la existencia de agravio personal y directo.- No basta que exista un particular legítimamente interesado en provocar la actividad del órgano jurisdiccional de control, sino que es menester que dicho particular haya sufrido un agravio personal y directo.

Por agravio debe entenderse los daños y perjuicios sufridos por una persona, o sea, cualquier menoscabo en sus bienes, por lo que respecta a los primeros, o toda afectación en su esfera jurídica, en lo que toca a los segundos.

Los daños y perjuicios (conceptualizados en forma diferente que en el Derecho Civil), constituyen el elemento material del agravio; el segundo elemento, denominado jurídico, hace referencia a la manera en la que la autoridad afecta el ámbito del gobernado, y que necesariamente debe ser violando las garantías individuales, o alterando el régimen de competencias entre la Federación y los Estados.

El agravio ocasionado debe ser personal a fin de que origine la procedencia del amparo, lo que implica que el amparo sólo puede ser promovido por la persona que tenga la titularidad de los derechos que estime conculcados y no por nadie más.

Por otra parte, la exigencia de que el agravio personal sea también directo, requiere que la afectación se haya realizado anteriormente, se esté actualizando en forma presente, o que vaya a acaecer de manera inminente, próxima, sin que constituyan agravio directo las posibilidades remotas de afectación al quejoso.

Principio de la prosecución judicial del amparo. El encabezado del artículo 107 constitucional dispone:

"Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley ..."

Lo anterior significa que el juicio de amparo se desarrolla en las diversas etapas que comprende todo proceso judicial, o sea, demanda, contestación, audiencia de pruebas, alegatos y sentencia.

A través de las anteriores fases procesales se origina una verdadera controversia entre el quejoso y la autoridad responsable, en un plano de igualdad y en forma sigilosa, donde cada parte defiende sus posiciones, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas de control constitucional por órgano político, donde la entidad controladora por sí y ante sí realiza un análisis del acto que estima inconstitucional, sin la audiencia de la autoridad emisora o los gobernados afectados y sin seguir forma predeterminada alguna.

Principio de relatividad de las sentencias de amparo. Este principio se contiene en el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional, de la siguiente manera:

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

Dicha fórmula fue implantada por Mariano Otero, habiendo sido respetada por los constituyentes de 1857 y 1917, y constituye una de las características que ha distinguido al amparo de otros sistemas, ya que restringe los efectos de la sentencia de garantías al interés particular que haya solicitado la protección de la Justicia Federal respecto de un acto o una ley, sin tener efectos absolutos, generales, que dentro de un terreno político sólo significan una agresión para las autoridades sujetas al órgano de control, pues significarían el fracaso de programas administrativos completos que entorpecerían la labor de gobierno.

Es necesario aclarar que en los considerandos de su sentencia, el juez o tribunal federal puede perfectamente formular apreciaciones generales de inconstitucionalidad de la ley o acto materia de la controversia constitucional, teniendo eficacia el principio de relatividad en los puntos resolutive del fallo, donde contrae sus efectos o consecuencias al caso concreto puesto a la estimación de la justicia de garantías.

Principio de definitividad. Este principio consiste en el deber que tiene el quejoso de agotar todos los recursos o medios de defensa ordinarios que establezca la ley reguladora del acto reclamado, a fin de que el mismo sea revocado o modificado, en forma previa y necesaria antes de instaurar el juicio de garantías. Su fundamento se encuentra en el artículo 107 constitucional, fracción III, inciso a) y IV, y únicamente admite las siguientes excepciones:

- a) Si el acto reclamado importa peligro de privación de la vida, deportación, destierro, pena de mutilación y de infamia, marca, azotes, palos, tormento de cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, así como la pena de muerte por delitos políticos (Artículo 73, fracción XIII, párrafo 2º de la Ley de Amparo).
- b) En el caso de que el acto lesivo lo constituya un auto de formal prisión, pues el mismo puede ser directamente violatorio del artículo 19 constitucional.
- c) Cuando la autoridad viole los artículos 16, 19 y 20 constitucionales en materia penal, al dictar órdenes de aprehensión o emitir resoluciones que nieguen la libertad bajo fianza, etc.
- d) Si el quejoso no ha sido legalmente emplazado a un juicio civil o laboral, pues al no haber sido oído en juicio, el demandado no estaba en posibilidad de interponer los recursos ordinarios procedentes contra el fallo dictado en su perjuicio.
- e) En materia administrativa, cuando el acto pueda impugnarse por medio de varios recursos que esté en posibilidad de seleccionar el quejoso,

pues en este caso basta que se agote el ejercicio de uno sólo de ellos antes de interponer el juicio de amparo.

- f) Cuando el acto violatorio de garantías carezca de fundamentación, debido a que el agraviado no puede saber que ley regula dicho acto, ni que recursos existen para atacarlo.
- g) Si con la interposición de un recurso o medio de defensa legal, establecidos en materia administrativa para impugnar un acto de autoridad, no se suspende por la ley ordinaria respectiva los efectos del acto recurrible, o si se exigen al promovente mayores requisitos que los contemplados en la Ley de Amparo para otorgar la suspensión (Artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo).
- h) Cuando en la demanda de amparo se aleguen violaciones directas a la Constitución Federal en forma exclusiva, sin invocar transgresiones a leyes ordinarias, o sea, a la garantía de legalidad.
- i) Cuando se reclamen leyes o reglamentos en sí mismos considerados, o con motivo de su aplicación por parte de las autoridades.
- j) Si el acto reclamado afecta a terceros extraños al juicio del que emana (Artículo 73, fracción XIII de la Ley de Amparo).

Principio de estricto derecho (suplencia de la deficiencia de la queja). Este principio implica el deber que tiene el órgano jurisdiccional de control, al dictar sentencia de fondo, de analizar únicamente los conceptos de violación expresados por el quejoso en su demanda, declarándolos fundados o bien, inoperantes, según corresponda, sin que pueda

considerar aspectos de inconstitucionalidad del acto que no haya hecho valer el agraviado, ni suplir las deficiencias en que haya incurrido.

Sin embargo, y a fin de atemperar este principio tan rígido, el órgano de control tiene en ciertos casos la facultad de suplir la queja deficiente, lo que "...constituye una salvedad al principio de estricto derecho, conforme a la cual el juzgador de amparo tiene la potestad jurídica de no acatar tal principio en las sentencias constitucionales que pronuncia. Por tanto, suplir la deficiencia de la queja implica no ceñirse a los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, sino que, para conceder al quejoso la protección federal, el órgano de control puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados"⁽¹⁰⁸⁾.

El juzgador constitucional tiene el deber ineludible de suplir la deficiencia de la queja y de los recursos procedentes, de acuerdo con el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, en los siguientes casos:

- a) En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b) En materia penal; operando en este caso dicha facultad del juez o tribunal aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios del reo.
- c) En materia agraria, cuando los quejosos sean núcleos de población ejidales o comunales, o ejidatarios o comuneros en lo individual.

⁽¹⁰⁸⁾.- *Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. 28a Edición. Ed. Porrúa. México, 1991. Págs. 298 y 299.*

- d) En materia laboral, si el promovente del amparo o recurso es el trabajador.
- e) En favor de los menores de edad o incapacitados.
- f) En otras materias, si se advierte que ha existido en contra del quejoso o del recurrente, una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

Cabe aclarar que la facultad de suplir la deficiencia de la queja, sólo comprende la potestad de perfeccionar la demanda de amparo por lo que hace a los conceptos de violación, más dicha atribución no puede extenderse a los actos reclamados o a las autoridades responsables, ni autoriza al órgano de control a salvar las causales de improcedencia del juicio de garantías, así como tampoco a violar las normas que rigen la personalidad de los representantes del actor (salvo los casos de amparos promovidos por núcleos de población ejidales y comunales que afecten a sus derechos agrarios los cuales se hallan regulados por disposiciones especiales dentro de la ley).

Una vez que hemos esquematizado el principio de estricto derecho y la facultad del órgano de control de suplir la deficiencia de la queja, abordaremos una cuestión muy importante con relación a dicho principio y que tiene que ver con la cuestión central de la presente tesis: La impugnación de los reglamentos mediante el juicio de amparo.

En efecto, hemos dicho que la Ley de Amparo impone al juez o tribunal el deber ineludible de suplir la deficiencia de la queja, tratándose de demandas de garantías interpuestas contra actos que se funden en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Ahora bien, es preciso establecer si la suplencia de la queja opera también tratándose de demandas instauradas contra actos que se apoyen en reglamentos declarados inconstitucionales por la misma jurisprudencia.

Sabemos que materialmente un reglamento tiene la misma naturaleza de la ley, o sea, es general, abstracto y permanente. Sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que debido a su diversidad formal (pues la ley proviene del Poder Legislativo y el reglamento del Poder Ejecutivo), no pueden equipararse. (Amparo en revisión No. 3076/1955. Lucio Hernández González. Resuelto el 12 de septiembre de 1955, en relación con los tocas números 2569/51, 8979/48, 2503/49, 68/49 y 3197/49 y por tanto, según opina el Dr. Burgoa, si se siguiera el concepto formal de lo que es el reglamento no sería posible suplir la deficiencia de la queja si el acto de autoridad que se impugna se basa en un reglamento declarado inconstitucional por la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

De acuerdo con el criterio del profesor Burgoa, al cual nos adherimos totalmente, la opinión de la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia no debe prevalecer, pues el objetivo de la suplencia de la queja en los casos en que se reclamen leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte, es el reafirmar, por el juez o tribunal, el principio de supremacía de la Constitución Política frente a las leyes ordinarias, evitando que los ordenamientos secundarios que la contravengan sigan aplicándose por las autoridades ejecutoras debido a una mala técnica en la elaboración de la demanda de amparo, que hecharía por tierra la supremacía constitucional.

En vista de lo anterior, la suplencia de la deficiencia de la queja debe también operar cuando se reclamen actos que se funden en reglamentos declarados inconstitucionales por la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación; debido a que guardan la misma naturaleza material de las leyes ordinarias, esto es, generalidad y abstracción, y por mayoría de razón, si la suplencia de la queja opera a fin de proteger la

supremacía de la Constitución respecto de las leyes inconstitucionales emanadas del Congreso de la Unión que actualizan sus supuestos a través del acto o actos reclamados, de igual manera debe proceder la aplicación del principio, con el objeto de resguardar la Ley Suprema frente a la aplicación específica de los reglamentos expedidos por la autoridad administrativa, declarados inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, y que dentro de nuestro sistema normativo ocupan un lugar jerárquicamente inferior al de la ley ordinaria.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Estado es una institución, que nace como una idea o pretensión de convivir en armonía y seguridad, donde el hombre realice sus fines o metas.

SEGUNDA.- Para realizar sus fines, el Estado se vale de tres funciones fundamentales: la elaboración de la ley; su ejecución para satisfacer las necesidades colectivas y la aplicación de la ley para resolver los conflictos que se susciten entre los particulares y entre éstos y el poder público.

Estas tres funciones, conocidas como la legislativa, ejecutiva y judicial, deben ejercerse por diferentes órganos, a fin de evitar arbitrariedades por parte de los gobernantes y establecer un equilibrio entre los tres poderes.

TERCERA.- La división de poderes no es tajante, por lo que podemos encontrar que alguno de los poderes realiza en cierta medida o en menor grado actividades que debieran realizar los otros dos, lo cual es comprensible, pues

dada la complejidad del Estado moderno, es necesario que exista colaboración entre los tres poderes.

CUARTA.- En materia de amparo, es preciso saber cuando nos encontramos ante un acto legislativo, ejecutivo o jurisdiccional; para ellos podemos atender a dos criterios: el formal y el material.

QUINTA.- El criterio formal para determinar si un acto es legislativo, ejecutivo o jurisdiccional, atiende exclusivamente al órgano que expide el acto para dar a ésta la misma categoría de la autoridad emisora; así, y de forma simplista todos los actos provenientes del Congreso de la Unión serán legislativos, los del Presidente de la República serán ejecutivos, y los realizados por los tribunales judiciales serán jurisdiccionales.

En cambio, el criterio material atiende a las características intrínsecas del acto a fin de determinar su naturaleza.

SEXTA.- El acto legislativo es general, abstracto, permanente e impersonal, independientemente de la autoridad que lo expida; en cambio, los

actos administrativos y jurisdiccionales son particulares, concretos, personalizados, y por virtud de ellos se lleva a cabo la aplicación de la norma.

La diferencia entre estos dos últimos actos de aplicación de la ley, el administrativo y el jurisdiccional, estriba en que la finalidad de este último es el resolver a petición de parte conflictos intersubjetivos de intereses, declarando el derecho aplicable en cada caso, y restituyendo el orden normativo quebrantado; por su parte, el acto administrativo no resuelve ningún tipo de controversia, sino que su objetivo es el atender por iniciativa del propio Estado las necesidades sociales mediante el establecimiento de servicios públicos.

Al lado de las tres clásicas funciones del Estado, se ha pretendido establecer una cuarta función: la política o de gobierno, que es a través de la cual se fijan metas supremas para el país y los medios para alcanzarlas de acuerdo a la filosofía política de los gobernantes.

La actividad política no constituye una cuarta función del Estado, sino los fines mismos de éste; por lo tanto, dichos actos políticos deben ser alcanzados

mediante la actividad total del Estado, ya sea administrativa, legislativa o jurisdiccional.

SEPTIMA.- El reglamento es un conjunto de normas generales, abstractas y permanentes que el Ejecutivo, y excepcionalmente la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pueden dictar con el objeto de desarrollar y detallar el contenido de las leyes ordinarias que expide el Poder Legislativo, a fin de facilitar su cumplimiento y aplicación.

OCTAVA.- La facultad reglamentaria implica el ejercicio de atribuciones para expedir normas generales y abstractas por el Poder Ejecutivo, y en determinados supuestos por la mencionada Asamblea, lo que constituye una excepción al principio de separación de poderes establecido por la Ley Suprema, que deber ser previsto en forma expresa en su texto.

NOVENA.- Nuestra actual Constitución no prevé expresamente la facultad reglamentaria en su articulado, sino que se desprende de diversos preceptos, tales como el artículo 89, fracción I, donde se impone el deber al Ejecutivo Federal de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia

de las leyes ordinarias, lo que significa que el Presidente de la República tiene que utilizar todos aquellos medios o conductos idóneos para el exacto cumplimiento de la ley, entre los que se encuentra la facultad de expedir normas generales y abstractas que son el medio adecuado para detallar la ley ordinaria, facilitar su aplicación y lograr su puntual observancia.

En diversos artículos constitucionales se reitera la facultad presidencial de expedir reglamentos, tales como el 92, donde se ordena a los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento Administrativo a que corresponda la materia, firmar todo reglamento del Presidente, ya que sin tal requisito no serán obedecidos.

También en el artículo 107 de la Carta Magna se reconoce esta atribución del Ejecutivo, pues en su fracción VIII, inciso a), se establece la procedencia del recurso de revisión contra las sentencias que pronuncien los jueces de distrito dentro del juicio de amparo, cuando subsista el problema de constitucionalidad de reglamentos expedidos por el Presidente de la República conforme a la fracción I del artículo 89 de la Constitución.

DECIMA.- La Ley Suprema otorga directamente al Presidente la facultad reglamentaria; éste puede ejercitarla en forma discrecional y cuando lo estime conveniente; pero únicamente en relación con leyes de contenido sustancialmente administrativo, ya que la Constitución circunscribe la facultad del Ejecutivo precisamente a la esfera administrativa, con exclusión de la legislativa y judicial.

DECIMA PRIMERA.- Existen dos tipos de reglamentos: los heterónomos y los autónomos. Los primeros son aquellos que el Presidente de la República expide con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución a fin de detallar las leyes de carácter administrativo que expide el Congreso de la Unión y lograr su puntual observancia. Estos reglamentos no pueden expedirse sin una ley ordinaria a la cual desarrollar y no deben contrariarla o alterarla, ni rebasar su materia de regulación, pues siendo la ley condición y fuente de su validez, a ella se encuentran subordinados.

El reglamento autónomo es aquel que prescindiendo de una ley secundaria, regula ciertas materias establecidas en nuestra Constitución; su fundamento y su materia de regulación han pretendido ser encontrados por la

doctrina en el artículo 21 constitucional, donde se faculta a la autoridad administrativa para sancionar las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, sin que se aluda a ley ordinaria alguna en el precepto constitucional.

DECIMA SEGUNDA.- Considero que la expedición de los reglamentos autónomos es violatoria de la Constitución Federal, ya que se carece de base para ello, toda vez que el artículo 21 constitucional sólo faculta a la autoridad administrativa para imponer sanciones, multa o arresto, a quienes infrinjan los reglamentos gubernativos o de policía, más dicho precepto no menciona que el Poder Ejecutivo tenga facultad para establecer el supuesto normativo y desarrollar directamente el precepto constitucional en lugar del legislador ordinario.

Además, estimo que con la expedición de los reglamentos autónomos se desnaturaliza la función de todo reglamento, que es la de detallar la ley ordinaria para facilitar su aplicación; y dado que el desarrollo de un precepto constitucional es deber del legislador ordinario, de conformidad con el principio de separación de poderes y de la "reserva de la ley", cuando el Ejecutivo elabora y pone en vigor un ordenamiento de este tipo, regula con plena libertad la materia

de policía y buen gobierno, efectuando un verdadero despliegue de facultades legislativas, fuera de los casos establecidos por los artículos 29 y 49 de la Ley Suprema, invadiendo sin ningún fundamento la competencia del Poder Legislativo.

Tampoco puede salvarse la inconstitucionalidad de dichos reglamentos con la expedición de una ley que autorice al Ejecutivo para regular las materias que en la misma se señalen, pues de esa manera se delegan indebidamente facultades legislativas en favor de la autoridad administrativa, fuera de los casos establecidos por la Constitución. Tal es el caso de la actual Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y su Reglamento, que resultan evidentemente inconstitucionales.

DECIMA TERCERA.- De esta manera, considero que podemos encontrar diferencias diametrales en ambos tipos de reglamentos:

a) El heterónimo justifica su existencia en varios preceptos constitucionales, tales como el 89, fracción I, 92 y 107, fracción VIII, inciso a); en cambio, el autónomo carece de base constitucional, ya que ni siquiera en el artículo 21 se puede encontrar su fundamento, pues dicho numeral sólo menciona

a los reglamentos gubernativos y de policía, más no se autoriza su expedición sin base en una ley ordinaria a la cual detallar, y por tanto con su expedición se invade la esfera del Legislativo fuera de los casos previstos por los artículos 29 y 49 de la Ley Suprema.

b) El heterónimo cumple verdaderamente una función "reglamentaria", esto es, de detalle y desarrollo de las leyes ordinarias (respetando su letra y espíritu), para permitir su más fácil aplicación y puntual observancia; por el contrario, al no contar con una ley secundaria a la cual sujetarse, desarrolla con toda libertad su materia de regulación, a la manera que lo hace el legislador, lo cual desnaturaliza la esencia reglamentaria que pretende poseer, inclusive si una ley ordinaria autoriza su expedición sobre los aspectos que la misma señale, sin regularlos, pues en lugar de proporcionar apoyo jurídico, de esta manera se delegan en forma indebida facultades legislativas a la autoridad administrativa, fuera de los casos de excepción previstos en la Constitución.

c) Los reglamentos heterónomos pueden expedirse válidamente tanto en materia federal como local, inclusive municipal; los autónomos únicamente son expedidos y aplicados en el fuero común.

d) Los heterónomos pueden referirse a cualquier tipo de ley administrativa; el autónomo únicamente se refiere a la materia de policía y buen gobierno, con exclusión de otras.

e) La autoridad encargada para dictar los reglamentos heterónomos cuenta con facultades discrecionales para ello, debido a que atiende a razones de oportunidad y conveniencia social; en tanto que los reglamentos autónomos deben en todo caso ser necesariamente expedidos, pues no puede dejar de regularse ninguna materia constitucional, característica que es más propia de una ley que de un reglamento, de acuerdo al principio de la "reserva de la ley".

DECIMA CUARTA.- En el caso de los ordenamientos que violen garantías individuales, el juicio de amparo podrá intentarse directamente contra las leyes denominadas autoaplicativas, en virtud del principio del agravio personal y directo que sufre el gobernado en su esfera jurídica para instaurar el juicio de garantías, y tal clase de ordenamientos desde que entran en vigor entrañan un perjuicio real, una ejecución con el solo mandamiento, o exigen un hacer o no hacer a sus destinatarios sin que sea necesario un acto concreto y posterior de

aplicación por la autoridad, en la cual se constate la adecuación del caso concreto a la hipótesis normativa.

Por el contrario, el amparo será improcedente contra las leyes denominadas heteroaplicativas que se impugnen desde que entren en vigor, sin que haya acto de aplicación, pues no producen efectos de realización inmediata, sino que es preciso un acto posterior de la autoridad que la aplique al caso concreto y afecte a los gobernados, siendo preciso en este caso intentar el juicio de garantías contra tal ley a través del acto de ejecución correspondiente.

DECIMA QUINTA.- Para impugnar una ley heteroaplicativa se debe aplicar la regla genérica contenida en el numeral 21 de la Ley de Amparo, donde se establece un período de 15 días para impugnar los actos de autoridad dentro del juicio de garantías, ya que este tipo de leyes sólo pueden ser reclamadas cuando se aplican en forma particular al agraviado por los órganos del Estado.

El caso de las leyes autoaplicativas constituye una excepción de la regla general prevista en el artículo 21 de la Ley de la materia, ya que por disposición expresa del numeral 22, fracción I de la misma Ley, el quejoso cuenta

con un término de 30 días para pedir amparo en contra de los ordenamientos que afecten su esfera jurídica.

Pero además, existe una segunda oportunidad para reclamar en juicio de amparo una ley autoaplicativa, prevista en el segundo párrafo de la fracción XII del numeral 73 de la Ley de la materia, según el cual puede impugnarse este tipo de ordenamientos a través de su primer acto de aplicación en relación con el quejoso, el cual en este supuesto debe estar a la regla general del artículo 21 de la Ley de Amparo.

DECIMA SEXTA.- Para solucionar el problema de las personas que se colocan bajo los supuestos de una ley autoaplicativa una vez que ha transcurrido el término de 30 días para reclamarlas en amparo desde que entran en vigor, y que en la actualidad deben esperar al primer acto de aplicación o provocar éste, de acuerdo a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es preciso reformar la fracción I del artículo 22 de la Ley de Amparo y establecer un plazo muy amplio para impugnar dichas leyes, dando oportunidad a los gobernados de instaurar la demanda de garantías desde el momento en que el ordenamiento

autoefectivo entre en vigor, hasta los 15 días siguientes al primer acto específico de aplicación en relación con el quejoso.

Debe cambiarse la ubicación del segundo párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, toda vez que actualmente se encuentran en el Capítulo de las Causales de Improcedencia del amparo, y lo conveniente es que dicha norma, que regula lo relativo al plazo para la promoción de la demanda, se encuentre en el título primero, capítulo III de la Ley, que se refiere precisamente a los términos.

DECIMA SEPTIMA.- Ante el primer acto de aplicación de una ley o reglamento, el agraviado puede optar por intentar el amparo contra tal acto y la ley, o bien, puede interponer el recurso ordinario que la propia ley prevea en contra del acto aplicativo, si opta por la segunda hipótesis, el quejoso deberá esperar que se resuelva en definitiva el recurso ordinario antes de recurrir al amparo en contra de la ley, a través del acto de aplicación, debido al principio de definitividad, la acción constitucional procede aunque en el recurso no se hayan expresado motivos de inconstitucionalidad de la ley, sino sólo de ilegalidad del acto de aplicación.

DECIMA OCTAVA.- El juzgador de amparo tiene el deber ineludible de suplir la deficiencia de la queja tratándose de demandas de garantías interpuestas contra actos que se funden en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que considero que teniendo el reglamento la misma naturaleza material de la ley ordinaria, debe aplicarse por analogía dicho principio.

Por tal motivo, no debe prevalecer el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sostiene que debido a la diversidad formal de la ley y el reglamento, estos ordenamientos no pueden equipararse, ya que la primera proviene del Poder Legislativo y el segundo del Poder Ejecutivo; pues ello va en detrimento del principio de supremacía constitucional frente a las leyes ordinarias, el cual debe hacerse valer por el Poder Judicial Federal, sin que para ello obste una deficiente técnica en la elaboración de la demanda de garantías.

La suplencia de la deficiencia de la queja estimo que también debe operar cuando se reclamen actos que se funden en reglamentos declarados inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, no sólo

por que guardan la misma naturaleza intrínseca de la ley, sino por mayoría de razón, ya que si tal facultad judicial opera a fin de proteger la supremacía de la Constitución respecto de las leyes ordinarias que la contravengan, debe con mayor justificación proceder el ejercicio de dicha atribución con el objeto de resguardar la Ley Suprema frente a la aplicación de reglamentos administrativos declarados inconstitucionales, y que dentro de nuestro sistema normativo ocupan un lugar jerárquicamente inferior al de las leyes ordinarias.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 5ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1983.
- 2.- Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México, 1982.
- 3.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. México, 1984.
- 4.- Idem. Derecho Constitucional Mexicano. 8ª Edición, Editorial Porrúa. México, 1991.
- 5.- Idem. El Juicio de Amparo. 28ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1991.
- 6.- Idem. Las Garantías Individuales. 23ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1991.
- 7.- Castro y Castro, Juventino V. Lecciones de Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. México, 1974.
- 8.- De la Cueva, Mario. La Idea del Estado. 3ª Edición. Editorial U.N.A.M. México, 1986.
- 9.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 16ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1975.
- 10.- Idem. 25ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1986.
- 11.- Fix Zamudio, Héctor. Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México, 1964.
- 12.- García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 22ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1974.

- 13.- González Uribe, Héctor. Teoría Política. 3ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1980.
- 14.- Noriega Cantú, Alfonso. Lecciones de Amparo. 3ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1991.
- 15.- Padilla, José R. Sinopsis de Amparo. Segunda Reimpresión de la 3ª Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1986.
- 16.- Sayagues Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Martín. Montevideo, 1953.
- 17.- Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. 5ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1980.
- 18.- Idem. Derecho Administrativo. 14ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1988.
- 19.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 25ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1991.
- 20.- Varios. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Editorial Porrúa. México, 1984.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824.
- Constitución del 4 de octubre de 1824.
- Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836.
- Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843.

- Constitución Política de 1857.
- Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
- Constitución Política del Estado de Baja California.
- Constitución Política del Estado de Baja California Sur.
- Constitución Política del Estado de Campeche.
- Constitución Política del Estado de Coahuila.
- Constitución Política del Estado de Colima.
- Constitución Política del Estado de Chiapas.
- Constitución Política del Estado de Chihuahua.
- Constitución Política del Estado de Durango.
- Constitución Política del Estado de Guanajuato.
- Constitución Política del Estado de Guerrero.
- Constitución Política del Estado de Hidalgo.
- Constitución Política del Estado de Jalisco.
- Constitución Política del Estado de México.
- Constitución Política del Estado de Michoacán.
- Constitución Política del Estado de Morelos.
- Constitución Política del Estado de Nayarit.
- Constitución Política del Estado de Nuevo León.

- Constitución Política del Estado de Oaxaca.
- Constitución Política del Estado de Puebla.
- Constitución Política del Estado de Querétaro.
- Constitución Política del Estado de Quintana Roo.
- Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.
- Constitución Política del Estado de Sinaloa.
- Constitución Política del Estado de Sonora.
- Constitución Política del Estado de Tabasco.
- Constitución Política del Estado de Tamaulipas.
- Constitución Política del Estado de Tlaxcala.
- Constitución Política del Estado de Veracruz.
- Constitución Política del Estado de Yucatán.
- Constitución Política del Estado de Zacatecas.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.
- Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.

- Reglamento del Registro Público de la Propiedad.
- Reglamento de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.