

305
reg.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO**



**EL JUICIO DE AMPARO CONTRA
LEYES**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GALAZ CHUC TOMAS



MEXICO, 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 juicio de amparo siempre ha tenido como base una filosofía jurídica bien definida: la defensa y salvaguarda de los derechos de la persona frente a los abusos, desviaciones y excesos del poder público. Esta idea se cristalizó en el medio social, pues en la mente de los mexicanos existe la idea predominante de que el juicio de amparo sirve para defender la libertad del hombre en todos sus aspectos, razón por el cual y para el cual se creó ese procedimiento.

Las leyes proporcionan cohesión y seguridad sociales, aunque a veces atenten contra la seguridad jurídica individual y social alejándonos del estado social de derecho que vivimos.

Por ello, el amparo contra leyes cobra gran importancia, - pues la legislación vigente se limita a amparar y a proteger al quejoso para que no se apliquen o se desapliquen al caso concreto.

Jurídicamente, el amparo contra leyes es el problema de más importancia que puede plantearse en el Derecho. A través de él se pretende declarar la inconstitucionalidad de una ley, que es la primera de las fuentes formales del derecho en nuestro sistema.

Resulta difícil agotar en esta investigación todos los problemas que presenta el amparo contra leyes, así como la forma en que se encuentra regulado, tanto en la Constitución como en la -

ley reglamentaria y en la jurisprudencia. Pese a ello, presento algunos de los problemas que pueden ser estudiados en torno al tema, no analizándolos exhaustivamente, ni pretendiendo solucionarlos definitivamente, pero si tratándolos con claridad y suficiencia.

El juicio de amparo contra leyes es considerado como una especie del género juicio de amparo y, por lo tanto, le es aplicable los diferentes procedimientos y principios que constitucional y legalmente forman la materia de éste, pero que, dada su importancia, presenta características particulares que lo hacen único en su especie.

De esta forma, en el capítulo primero analizo la ley y el reglamento, elaborando sus conceptos y estudiando sus características, poniendo énfasis en el análisis de la naturaleza jurídica de ambos.

En el capítulo segundo, el estudio de la Constitución ocupa el análisis central. Los temas que aquí se tratan son: la conformación del concepto de Constitución, sus características, reformas, supremacía constitucional y el control de la constitucionalidad. Siendo la Constitución la fuente formal del juicio de amparo se analiza considerando los diversos puntos de vista de tratadistas nacionales y extranjeros. En cuanto a sus características, destaco aquellos elementos que, además de hacerlo singular, sitúan al derecho mexicano en el ámbito social y democrático. La última parte de este capítulo está integrada por la exposición de las diversas formas de control de la constitucionalidad.

En el capítulo tercero se inicia el estudio del amparo contra leyes, presentando los antecedentes históricos del tema, desde la Constitución de 1824 hasta la actual, de 1917. Asimismo, en las opiniones doctrinarias, se incluye las valiosas aportaciones de Vallarta, Lozano y Rabasa, quienes, al respecto, polemizaron abundante y apasionadamente. Este capítulo se complementa con temas de derecho comparado de países de América Latina y Europa.

El capítulo cuarto comprende el estudio y análisis de las leyes en el amparo, es decir, la ley autoaplicativa y la ley heteroaplicativa, desglosando de cada una de ellas, sus características, los términos para interponer amparo y las autoridades responsables. Prevalecen en los conceptos anteriores las opiniones de los tratadistas actuales de la materia, en algunos casos se cita jurisprudencia para reforzar la certeza de la exposición.

En el capítulo quinto se hace una exposición breve de algunos aspectos procesales del amparo contra leyes, analizando por separado las características, a nuestro juicio más importantes, del amparo indirecto y el amparo directo.

Finalmente, en el capítulo sexto se expresan las conclusiones de la investigación efectuada, como el intento más próximo de destacar la trascendencia de tan apasionante tema.

Socialmente, mi intención es llamar la atención hacia la importancia fundamental del amparo contra leyes. Particularmente, me ha inspirado el amor a mi país y al derecho, considerado este como una expresión verídica de la justicia.

EL JUICIO DE AMPARO

CONTRA LEYES

CAPITULO I

A) LA LEY

La palabra ley proviene de la voz latina "lex" que, según - opinión más generalizada, se deriva del vocablo "regulare", que significa "que se lee". Algunos autores derivan "lex" de ligare, haciendo resaltar el carácter obligatorio de las leyes.¹

Por ley se entiende todo juicio que expresa relaciones generalizadas entre fenómenos. En este sentido, el significado del vocablo comprende tanto a las leyes causales o naturales, a las lógicas y matemáticas como a las leyes normativas.

Por ley normativa se entiende todo juicio mediante el cual - se impone cierta conducta debida. Es característica de la ley - normativa la posibilidad de su incumplimiento, es decir, la contingencia (no necesidad) de la relación que expresa y la realidad, presupone, por tanto, la libertad de quien debe cumplirla y en consecuencia es reguladora exclusivamente de conducta humana. Las leyes normativas tienen por fin provocar el comportamiento - que establecen como debido y no el de expresar relaciones con - fines práctico-explicativos. Son leyes normativas las morales y las jurídicas; y son esta últimas las que nos interesan para los fines de la presente tesis.

El insigne jurista Hans Kelsen ha distinguido entre ley na-

¹ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Ed. Porrúa, S.A. Tomo VI. México 1985. pág. 44

tural y ley jurídica, indicando que la primera está basada en el principio de causalidad, y la segunda en el principio de imputación. Como se dijo, el principio de causalidad sigue la relación causa-efecto, mientras que el principio de imputación "bajo determinadas condiciones -esto es, condiciones determinadas por el orden jurídico- debe producirse determinado acto de coacción, a saber: el determinado por el orden jurídico".²

En los países de derecho escrito, la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales del Derecho. Podríamos definirla como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas. Al referirse al problema que analizamos, diversos autores mencionan, en primer término, la ley, pero al hacerlo olvidan que no es fuente del Derecho, sino producto de la legislación. Valiéndonos de la metáfora a que alude Claude Du Pasquier, diremos que así como la fuente de un río no es el agua que brota del manantial mismo, la ley no representa el origen, sino el resultado de la actividad legislativa.

1.- CONCEPTO

Hemos disertado brevemente acerca de la ley, por lo que es necesario buscar un concepto que nos presente las características o elementos más significativos de la misma.

En Roma se entendió por ley toda regla social obligatoria escrita, es decir, las normas integrantes del jus scriptum.

Santo Tomás de Aquino en la Summa Teológica definió la ley -

² DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo VI. Ob. cit. pág. 44

como aquella "regla y medida de los actos que induce al hombre a obrar o le retrae de ello; aquella cierta prescripción de la razón, en orden al bien común, promulgada por aquel que tiene a su cuidado la comunidad".³

Las Siete Partidas la definen como aquella "..leyenda en que yace enseñamiento scripto que liga o apremia la vida del home - que non faga mal e muestra e insea el bien que el debe hacer e usar.." ⁴

Para Rafael de Pina, la ley es "norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de - los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines".⁵ Este concepto, un tanto descriptivo, no solamente nos presenta las características de la ley, sino - también su finalidad.

El Diccionario Enciclopédico Grijalbo, conceptúa a la ley - como el "precepto de carácter normativo y observancia obligatoria dictado por el Poder Legislativo de un Estado".⁶

Los dos últimos conceptos precisan dos elementos que caracterizan a las leyes, tales como:

- Que es una acto de autoridad soberana; y,
- De observancia obligatoria.

Hasta aquí la conceptualización de la ley parece no encontrar mayor dificultad, sin embargo, vista como norma jurídica, presenta varias y encontradas dificultades. Expliquemos la pre-

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Pina, Rafael de. DICCIONARIO DE DERECHO. Décima edición. Ed. Porrúa S.A. México 1981. pág. 328

⁶ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO GRIJALBO. Ed. Grijalbo, S.A. Barcelona, España 1986. pág. 1119

sente cuestión.

No es posible dar un concepto unívoco, desde el principio, de lo que es la norma jurídica, pues sobre ello, tan importante y fundamental para la ciencia jurídica, no hay acuerdo entre los diversos autores. El problema es el siguiente: puede afirmarse que existe consenso en el sentido de que el objeto de estudio de la ciencia jurídica está constituido por normas; que las normas constituyen conjuntos ordenados y llevan a cabo diversas funciones que pueden claramente especificarse; que los órganos normativos poseen una estructura interna que puede ponerse de manifiesto. Sin embargo, no se tiene un concepto de lo que es norma jurídica.

John Austin, el gran jurista inglés, creador de la jurisprudencia analítica, define a la norma jurídica diciendo que es un mandamiento y este es concebido como la expresión del deseo o voluntad de un individuo de que otro individuo haga o deje de hacer algo, expresión que va acompañada de la amenaza de un daño o mal para el caso de que no se satisfaga el deseo o voluntad expresado.

En contraposición a la tesis de Austin, dice Kelsen que: "La afirmación de que un individuo debe comportarse de cierta manera no implica ni que otro quiera o mande tal cosa, ni que el que debe comportarse en cierta forma realmente lo haga. La norma es la expresión de la idea de que algo debe ocurrir, especialmente la de que un individuo debe conducirse de cierto modo".⁷

En este párrafo el concepto del "deber" es determinante en

el concepto de norma, con la exclusión del de mandato y el de efectividad. Este deber es la manera específica en que la conducta humana se encuentra determinada por la norma, determinación que es distinta de cualquier otra forma o modalidad.

Este concepto del "deber" es demasiado general como para poder referirse exclusivamente a las normas jurídicas, pues toda norma, de la índole que se quiera, cae bajo este concepto. En consecuencia, Kelsen se ve en la necesidad de especificar como característica esencial de la norma jurídica la de que ella dispone la coacción como consecuencia, si se dan ciertos supuestos.

Para concluir estas reflexiones, podríamos decir que el concepto de norma jurídica no es un concepto claramente especificado. La expresión "norma jurídica" se refiere a todo el conjunto de materiales que constituyen el objeto de estudio y consideración de la ciencia jurídica y que quedan sistematizados dentro de la proposición o regla del Derecho.

Independientemente de que al tratar de esclarecer las connotaciones de la ley y de la norma jurídica que, en la práctica cotidiana pueden utilizarse como sinónimos, en el fondo lo que nos interesa conocer es cual es su naturaleza jurídica, pero, principalmente, que relación guarda con el juicio de amparo, sin desdeñar, desde luego, que su conceptualización nos merece un estudio más profundo y que por ahora no podemos sino realizar una explicación breve y sencilla a fin de tocar someramente tan apasionante tema.

Consideremos, pues, para realizar el estudio de las características de la ley, el concepto que hemos tomado de de Pina.

2.- CARACTERISTICAS

La ley es obra de un órgano legislativo y como tal tiene por fuente la voluntad mayoritaria de dicho órgano, ya que raramente es aprobada por unanimidad.

Frecuentemente se usan como sinónimos las palabras ley y derecho por lo que es necesario aclarar dicha equivocación.

La ley es derecho, pero no todo el derecho, sino una parte de él, aunque sea la de mayor volumen e importancia en los sistemas jurídicos modernos.

"La ley, racionalmente concebida, no es un mandato arbitrario de aquel que detenta un poder soberano, sino que constituye la expresión de la igual libertad de todos aquellos que pertenecen al mismo orden jurídico y que, en consecuencia, quedan obligados a observarla, precisamente porque la ley constituye el registro de sus voluntades mismas. En este principio que encuentra su integración en otro, según el cual en el Estado sólo la ley es soberana (Del Vecchio)"⁸.

Filósofos y juristas han formulado diversas definiciones de la ley. Considerada como manifestación del derecho positivo, la ley puede ser definida con la exactitud posible dentro de las dificultades que presenta toda definición, como la expresión o el resultado de la voluntad mayoritaria de las cámaras legislativas, o de un órgano de poder centralizado en una persona, res-

⁸ Pina, Rafael de. Ob. cit. pág. 328

pecto a la ordenación de la conducta humana en la constitución de órganos o instituciones necesarios para el desenvolvimiento de la vida individual o social.

La ley es la primera y principal fuente del derecho, de la cual todas las demás son supletorias. Por eso, sin duda se confunde con el derecho. Hay que tener en cuenta, como se ha indicado, que la ley no es todo el derecho, sino una parte, la más importante y de mayor volumen. La ley y el derecho no son, por consiguiente, términos sinónimos.

La ley es una norma racional, no arbitraria ni caprichosa; encamina al bien general, no al provecho exclusivo de una persona o de un grupo determinado de personas; y dictada por autoridad legítima, no por un poder incompetente.

La declaración de voluntad de los órganos parlamentarios en relación con la producción de la ley tiene que ser solemne. Cuando se dice que la ley en su declaración ha de ser solemne se expresa "que ha de elaborarse y declararse con las formalidades y solemnidades ordenadas en la Constitución".⁹ Cuando esta elaboración y declaración no han sido realizadas de acuerdo con el método constitucionalmente establecido, la ley que expide es contraria a la Constitución.

El órgano formador de la ley, actualmente, es el parlamento o congreso. La aparición de regímenes totalitarios, hoy desaparecidos en su manifestación más aguda, había determinado, en los países sometidos a ellos, la institución de un órgano personal que, respaldado por un partido único y sostenido por una fuerza

9 Pina, Rafael de. Ob. cit. pág. 329

material, imponía su voluntad como norma, confiando su aplicación a magistrados profesionales sin independencia alguna, que consideraban la voluntad del dictador de una manera rígida y, - cuya función, por lo tanto, contrastaba con el sentido de una - verdadera función jurisdiccional.

En nuestro país los órganos legislativos son el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados.

En el proceso de formación de la ley hay que considerar la - iniciativa, la discusión y aprobación, la promulgación y, eventualmente, el veto.

Por otra parte, las características que los tratadistas señalan de la ley son: la generalidad, la obligatoriedad, la abstracción y, en algunos casos, la irretroactividad.

a).- La generalidad de la ley es una característica esencial de la norma jurídica. Generalidad equivale a aplicabilidad a cuantas personas se encuentren en un supuesto determinado. No se da para individuos determinados; el objeto de la ley, como norma de conducta humana, es regirla, pero no considerándola como una actividad aislada sino en conexión con otras, para señalar, de modo general, la esfera de lo lícito y lo ilícito.

Las normas individuales, como son las contenidas en los contratos y en las sentencias, no son generales por atribuir efectos jurídicos a personas individualmente determinadas. La ley puede regular la conducta de una sola persona sin perder la generalidad siempre que atribuya efectos a dicha persona por haber actualizado el supuesto normativo, por su situación jurídica, y no por su identidad individual; como ejemplo de este tipo de norma tenemos el artículo 89 de la Constitución que fija las facul-

tades del presidente de nuestro país.

b).- La ley debe cumplirse necesariamente. El incumplimiento de la ley, como dañoso a la normalidad del orden jurídico, encuentra correctivo adecuado en la realización del derecho por la vía del proceso. El carácter obligatorio de la ley se deriva del interés social que existe en su acatamiento.

Como consecuencia ineludible de la obligatoriedad, se plantea el problema de la ignorancia del derecho. La ley, una vez - publicada, se supone de conocimiento general.

La ignorancia de la ley no sirve de excusa en caso de incumplimiento. El artículo 21 del Código Civil para el Distrito Federal, preceptúa a este respecto:

"La ignorancia de las leyes no excusa su incumplimiento; pero los jueces, teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán si está de acuerdo el Ministerio Público-eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan, siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público".

c).- Si la generalidad se caracteriza por la indeterminación subjetiva, la abstracción se refiere a la indeterminación objetiva, es decir, la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de su supuesto normativo, sin excluir individualmente a ninguno, y la disposición que contiene no pierde su vigencia por haberse aplicado a uno o más casos previstos y - determinados, sino que sobrevive hasta que se deroga mediante un

procedimiento igual al de su creación o por una norma superior. d).- Las leyes disponen para el provenir. El pasado no es objeto de la actividad del legislador, sino del historiador; de allí que, aunque la irretroactividad no es una característica propia de la ley, observamos que guarda estrecha relación con el objeto de la misma.

El Código Civil ya señalado, en su artículo 50. dispone, de acuerdo con el artículo 14 constitucional, que a ninguna ley ni disposición gubernativa se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. La interpretación de ese precepto permite concluir que la retroactividad puede tener efecto cuando no exista perjuicio para persona alguna.

Los problemas relativos al choque entre la nueva ley y la anterior se resuelven, o pretenden resolverse, en las disposiciones transitorias de la primera. Por ello, frente a este problema, no es aconsejable la adopción de un criterio exclusivo, ya que así como la retroactividad sin limitaciones equivaldría a la desaparición de la seguridad y la confianza jurídicas, la irretroactividad rigurosa y tajante supondría, en determinadas circunstancias, mantener situaciones inicuas.

3.- NATURALEZA JURIDICA

El proceso de formación de las leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley, facultad que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de ley o decreto.

Las personas que tienen derecho a iniciar las leyes o decre-

tos son el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados, según lo dispone el artículo 71 de nuestra Carta Magna. Esto quiere decir que la evolución legislativa depende en nuestro país - únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución señala - para interpretar las necesidades nacionales.

Por lo que hace a las iniciativas de los particulares, la Constitución implícitamente las rechaza al otorgar el derecho relativo tan sólo a los funcionarios que enumera el mencionado artículo 71; sin embargo, el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de nuestro país las tiene en cuenta, pues - su artículo 61 dispone lo siguiente:

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

De esta forma queda subordinada a la sola opinión de la Comisión si se toma o no en cuenta la petición de los particulares, a diferencia de las iniciativas de los funcionarios que tienen la facultad correspondiente, las cuales se aceptan o se rechazan por la Cámara y no por la voluntad de una de sus Comisiones.

Mencionemos primeramente las iniciativas reservadas al Presidente de la República. Cuando el Presidente envía un proyecto de ley al Congreso y dicha ley se expide, este es un acto legislativo que corresponde exclusivamente al Congreso, aunque el autor de la iniciativa es el ejecutivo quien se concretó a ponerla

a consideración del cuerpo legislativo, sin participar en su resolución. Aunque tratándose de iniciativas de ley que no provengan de él, el ejecutivo posee el derecho de veto.

Las iniciativas pueden ser propuestas por cualquiera de las Cámaras, pero sólo podrá iniciar el proceso legislativo aquella que por las facultades conferidas debe de conocer sobre la materia propuesta. Por ello hay materias cuya iniciativa compete - exclusivamente a una de las Cámaras. Tal como acontece sobre - iniciativas de leyes o decretos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre el reclutamiento de tropas, ya que su conocimiento corresponde primeramente a la Cámara de Diputados (art. 72, inciso h, constitucional).

El artículo 71 en cuestión consagra una diferencia fundamental en la tramitación entre las iniciativas del Ejecutivo Federal, de las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos por una parte y, la de diputados y senadores, por la otra; las primeras pasarán a la Comisión respectiva, las segundas se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates de cada una de las Cámaras.

La Constitución estima que las demás iniciativas, que podríamos llamar privilegiadas, como son las del Presidente y de las - legislaturas locales, merecerán siempre estudio y dictamen de la Comisión respectiva, para que posteriormente la Cámara las apruebe, modifique o rechace.

De acuerdo al artículo 72 constitucional deben observarse - ciertos trámites formales en la elaboración de una ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las Cámaras.

Creemos prolijo explicar todo el proceso legislativo, ya que

tal cuestión se alejaría de nuestro objeto de estudio, pues, respecto al amparo contra leyes, lo que es pertinente y tiene enorme importancia es la iniciación de vigencia de las leyes o decretos, por lo que en tal virtud, continuaremos con la exposición de dichos conceptos.

Una vez que el proyecto es aprobado en su totalidad por ambas Cámaras, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviera observaciones, lo mandará a publicar inmediatamente.

La promulgación es un acto por virtud del cual el Presidente ordena la publicación de una ley o decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran. Promulgar es equivalente a publicar, por lo que con corrección conceptual la Constitución emplea indistintamente ambos vocablos en su artículo 72. La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiéndose complementarse, para este efecto, con el refrendo al acto promulgatorio que otorgan los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que versen, sin cuyo refrendo no asumen fuerza compulsatoria (art. 92 constitucional). La promulgación no es una facultad sino una obligación del Presidente (art. 89, fracción I, constitucional), su incumplimiento origina que una ley o decreto no entren en vigor por no satisfacerse ese requisito formal. Ahora bien, ¿cómo puede obligarse constitucionalmente al Ejecutivo a cumplir dicha facultad?, ¿la ley o el decreto aprobados cómo pueden adquirir vigencia si el Presidente se niega o rehusa ordenar su publicación?.

El juramento que hace el Presidente al asumir su cargo de guardar y hacer guardar la Constitución (art. 87) le impone un

deber cuyo quebrantamiento no tiene sanción alguna durante el - desempeño de sus funciones, ya que en los términos del artículo 108 constitucional, sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común. Por consiguiente, el incumplimiento de la obligación que tiene de promulgar las leyes y decretos del Congreso de la Unión no origina acusación alguna, aunque implique la desatención de dicho deber y no una grave violación constitucional.

Conviene ahora explicar la iniciación de la vigencia de las leyes y decretos. En nuestro derecho existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sucesivo y el sincrónico. Las reglas concernientes a los dos las contiene el artículo 3o. del Código Civil para el Distrito Federal. Este precepto dice así:

"Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera o tras disposiciones de observancia general, obligan y surten 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 refuten publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilóme--tros de distancia o fracción que exceda de la mitad".

La lectura del precepto transcrito revela que son dos las situaciones que pueden presentarse: si se trata de fijar la fecha de iniciación de la vigencia relativa al lugar en que el Diario Oficial se publica, habrá que contar tres días a partir de aquel en que la disposición aparece publicada; tratándose de un lugar distinto, deberá añadirse a dicho plazo un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad.

El lapso comprendido entre el momento de la publicación y - aquél en que la norma entra en vigor, recibe el nombre de "vacatio legis", en este lapso se supone que los destinatarios del - precepto estarán en condiciones de conocerlo y de cumplirlo.

Dada la enorme extensión del territorio nacional puede presentarse el caso de que una ley publicada en el Distrito Federal el primero de junio, no entre en vigor en los lugares fronterizos sino aproximadamente dos meses más tarde. Por otra - parte, la aplicación del sistema sucesivo da origen a problemas de solución muy difícil, como el que estriba en saber de que manera a de calcularse la distancia comprendida entre el lugar en que el Diario Oficial se publica y aquel en que la disposición - tiene que cumplirse.

El sistema sincrónico se encuentra consagrado en el artículo 40. del Código Civil citado. Menciona tal precepto:

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

Este precepto tiene el defecto de no señalar el término de la "vacatio legis". Si la disposición se interpretase literalmente, cabría sostener que una ley puede entrar en vigor en toda la República unas cuantas horas después de su publicación. Ello equivaldría a destruir el principio de la "vacatio legis" y daría origen a grandes inconvenientes y abusos. Por ello creemos que cuando en un texto legal se dice, cosa que ocurre a menudo, que las disposiciones del mismo entrarán en vigor el día de su - publicación en el Diario Oficial, no debe aplicarse el sistema -

sincrónico, sino que hay que tomar como pauta, pese a sus defectos, las reglas del sucesivo.

B).- EL REGLAMENTO

El Diccionario Jurídico elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala que la palabra reglamento significa: regla, patrón, norma. Asimismo, también tenemos, según dicha obra, que - reglamento "es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa".¹⁰

Las características que se desprenden de esta definición son las siguientes:

- Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal;
- Expedida por el titular del Poder Ejecutivo; y,
- Tiene la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa.

La connotación esencial del reglamento está contenida en esta definición, pero, lo concreto de la misma, nos podría llevar a confuciones, por lo que creo conveniente referirnos a tratadistas que explican tal cuestión con mayor claridad y detalle.

1.- CONCEPTO

El maestro Gabino Fraga señala que el reglamento "es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad pro-

¹⁰ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo VII. Ob. cit. pág. 399

pia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo".¹¹

En la definición antes referida se introduce un elemento que nos ayuda a precisar el origen del reglamento, al señalar que este nace de una facultad propia del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, Andrés Serra Rojas define al reglamento como "el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, - obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de las facultades que le han sido conferidas por la Constitución y que resultan implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo".¹²

De esta definición se derivan algunos elementos del reglamento, como son:

- a) Es un conjunto de normas administrativas que emanan unilateralmente del Ejecutivo Federal, es decir, de la suprema autoridad administrativa. El reglamento cae en el ejercicio del poder discrecional de la administración pública.
- b) El carácter impersonal y general del reglamento, que asume modalidades semejantes al de la ley.
- c) El reglamento no puede invadir el dominio reservado por la Constitución al legislador, por lo que debe mantenerse el principio de superioridad de la ley. El reglamento siempre está subordinado a la ley, en ningún caso puede prevalecer sobre ella.

¹¹ Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 29a. edición. Ed. Porrúa, S.A. México 1990. pág. 104

¹² Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. 6a. edición. Tomo I. Ed. Porrúa, S.A. México 1974.

Una vez precisado el concepto de reglamento, del cual se derivaron varias características, pasemos ahora a efectuar su estudio correspondiente.

2.- CARACTERISTICAS

Es oportuno analizar las distintas características que han arrojado los diversos conceptos anteriormente enunciados.

Al igual que la ley, el reglamento también es general, abstracto e impersonal. El significado jurídico de esos conceptos ya han sido expuestos en el apartado A de este capítulo.

Cabría preguntarnos porqué el reglamento amplía los conceptos emitidos por una ley constitucional. Así lo explican los distintos autores que hemos consultado.

De acuerdo al Diccionario Jurídico editado por nuestra máxima casa de estudios, las leyes por su propia naturaleza no pueden proveer todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio y omnicompreensivo; los reglamentos en contraste, tienden a detallar los supuestos previstos en una ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva.

La atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo es tá en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más próximo con el medio en el cual va a -

ser aplicada la ley. Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de tal facultad permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las situaciones cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Legislativo, ya que este tiene procedimientos más complicados y períodos reducidos de funcionamiento.

Respecto a este punto, es importante destacar la tesis 890 de la Jurisprudencia y Ejecutoria de la Suprema Corte, que señala lo siguiente:

"Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene el carácter de autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condeñan un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición desde un punto de vista legal y doctrinal como un acto reglamentario sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos.."13

La primera deducción que resalta de la anterior jurisprudencia es que el reglamento es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley. Esta deducción nos conduce a otra que reafirma una de las características del reglamento: tiene su

13 Fraga, Gabino. Ob. cit.

base en una ley dictada con anterioridad.

Una segunda deducción se desprende de dicha tesis: enuncia - que de una misma ley se pueden expedir varios reglamentos. Si analizáramos con la debida profundidad esta afirmación, acaso en contremos varias interrogantes y de las que, tal vez, la más importante sería el por qué de tanta ampliación e interpretación.

Todo reglamento es una norma complementaria y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquel está subordinado a esta y corre la misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que este no goza de la autoridad formal de la ley - (art. 72, inciso f, constitucional), que sí requiere que toda - modificación sea expresa, satisfaciendo el mismo procedimiento - que se haya observado en su creación.

Es cierto, dice Gabino Fraga, que las disposiciones reglamentarias sólo pueden ser modificadas o derogadas por otras disposiciones del mismo carácter, es indudable que el reglamento tiene un procedimiento más expedito que la ley para su formación y modificación; pero esta facilidad, que representa la ventaja de poder ir adaptando la ley a las necesidades prácticas siempre cambiantes, obedece a que las leyes por razón de su autoridad formal sólo pueden ser modificadas por el autor de ellas y mediante el mismo procedimiento que se siguió para su formación.

La facultad reglamentaria con que está investido el Presidente de la República no se agota con la expedición de reglamentos heterónomos. Los reglamentos heterónomos son aquellos que tie-

nen su base en una ley, a la amplían y detallan. Contrariamente los reglamentos autónomos no detallan a una ley previa. Esbozaré una breve explicación de estos últimos.

El texto del artículo 89, fracción I, de la Constitución, sólo establece la facultad reglamentaria por lo que hace a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, es decir, que conforme a dicho numeral sólo se puede expedir reglamentos de las leyes ordinarias. Hay sin embargo, dos casos en el cual se puede abrigan duda de si la Constitución hace excepción a ese principio, se refiere a su artículo 21 que trata de los reglamentos autónomos, que son expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y por los Ejecutivos de cada Estado. Ese precepto, en lo conducente, dispone:

"Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas..."

Como se ve allí se habla de la existencia de reglamentos gubernativos y de policía y de la aplicación de las penas por infracción de dichos reglamentos, pero sin que se haga alusión a las leyes que esos reglamentos deben referirse.

Los abusos que según la ley se llegaron a cometer por la autoridad administrativa, trataron de suprimirse con las limitaciones impuestas por el artículo 21 de la Constitución vigente y, para hacerlo se separó la competencia de la autoridad judicial de la que debe corresponder a la autoridad administrativa. Para la primera se dejó la imposición de penas; para la segunda, el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de

policía, pero ya no se fijó, como en la Constitución de 57, que la imposición de estas correcciones sólo se haga "en los casos y modos que expresamente determine la ley", lo que parece indicar que debe hacerse en los que determinan los propios reglamentos gubernativos y de policía.

Asimismo, el artículo 27, párrafo quinto, constitucional, establece que el Ejecutivo Federal podrá reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo cuando lo considere de interés público.

Estos dos casos otorgan facultades al Ejecutivo Federal para expedir los denominados reglamentos autónomos que constituyen una excepción a la característica general de la facultad reglamentaria; es decir, la necesaria preexistencia de una ley a la cual reglamentar.

En base a lo anterior y de acuerdo con el maestro Serra Rojas, podemos presentar una clasificación de los reglamentos:

- a) Reglamentos ejecutivos: son a los que se refiere la fracción primera del artículo 89 de la Constitución, y tienen por finalidad reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión.
- b) Los reglamentos gubernativos y de policía, cuya aplicación compete a las autoridades administrativas.
- c) Por último, los reglamentos interiores de la administración pública que tienen el poder disciplinario de la misma, y que regulan el orden y la disciplina en los servicios públicos y demás funciones administrativas.

El carácter reglamentario de la ley radica en su contenido y no se refiere a la relación jerárquica con las demás leyes. La reglamentación puede recaer sobre la Constitución, códigos e in-

cluso sobre leyes ordinarias, sean federales o locales, siempre que los ordenamientos dispongan expresamente una regulación de - algunos de los preceptos contenidos en dichos cuerpos legislativos.

A pesar de su claro concepto, el término "ley reglamentaria" ha sido poco utilizado en la terminología legislativa de nuestro país. No obstante, en algunas materias se hace alusión a ellas, como en el Juicio de Amparo, en materia educativa o en materia - de nacionalización.

Tratándose de leyes reglamentarias con relación a disposiciones constitucionales, si las primeras contrarían los principios constitucionales, entonces operan los mecanismos del control de la constitucionalidad. Tratándose de reglamentos expedidos por el Presidente de la República, si sus disposiciones violan los - fundamentos de la ley que reglamenta, opera el control de la constitucionalidad en ese caso.

Al igual que la ley, el reglamento tiene vigencia de acuerdo a lo que señala la ley misma. Al inicio de esa vigencia se refieren los artículos 3 y 4 del Código Civil, ya citado.

Por otra parte, cabe observar, que debido a que los reglamentos están bajo control del Poder Ejecutivo, desde su elaboración hasta su aplicación, en nuestro país se observa un desarrollo de esta forma legislativa en demérito de la actividad del Poder Legislativo.

3.- NATURALEZA JURIDICA

Los artículos 71 y 72 de la Constitución otorgan al Ejecutivo la facultad de presentar iniciativas de ley al Congreso de la Unión.

La naturaleza jurídica del reglamento ha sido objeto de discusión por la doctrina, en primer lugar por la doble función que lo caracteriza y, en segundo término, por las distintas conotaciones que se le confieren a "proveer en la esfera administrativa".

En el artículo 89, fracción I, constitucional, encontramos que es el fundamento jurídico de la facultad reglamentaria. Dicha fracción señala que:

"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".

En esa fracción al Presidente de la República se le confiere las facultades de promulgar que es el complemento necesario de la ley; la ejecución, que es indudablemente función administrativa, y la de expedir reglamentos que constituye un medio para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, que se equipara a la función legislativa. Procederé a explicar esta doble función; para ello tomé las notas que nos da el maestro Gabino Fraga.

La función administrativa podríamos definirla por exclusión. Siendo tres las funciones del Estado, la que no sea legislativa ni jurisdiccional, cuyas características ya conocemos, tendría -

forzosamente que ser función administrativa.

Estimamos que la ejecución de la ley puede confundirse con la noción de función administrativa si por aquella se entiende no sólo la ejecución material de las leyes, sino también la realización de otras tareas en que se hace uso de autorizaciones - que da la propia ley, o de facultades discrecionales que se otorga, o como lo sostiene Vedel, el término de ejecución de las leyes abarca una tarea más general que es "asegurar el mínimo de condiciones necesarias para la continuidad de la vida nacional, es decir, el mantenimiento del orden público y la marcha del orden público".¹⁴

Creo que el criterio sustentado no contraría, sino que, al contrario, se ajusta al que inspira nuestro derecho positivo.

En efecto, el artículo 89 constitucional, que señala las facultades y obligaciones del Presidente, enumera en primer lugar la de ejecutar leyes, pero, además, consigna otras facultades - cuyo ejercicio no constituye propiamente ejecución de la ley, a pesar de ser función administrativa.

Podemos definir la función administrativa como la "que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones - jurídicas para casos individuales".¹⁵

De la función jurisdiccional, se distingue la administrativa porque en esta no se recurre a la idea de motivo o fin, como sucede con la primera. La función administrativa no supone una situación preexistente de conflicto, ni intervención con el fin de

14 Fraga, Gabino. Ob. cit. pág. 55

15 Ibidem. pág. 63

resolver una controversia para dar estabilidad al orden jurídico. La función administrativa es una actividad ininterrumpida que - puede prevenir conflictos por medio de la policía; pero cuando el conflicto ha surgido, se entra al dominio de la función jurisdiccional. Si la función administrativa llega en algún caso a definir una situación de derecho, lo hace, no como finalidad, si no como medio para realizar otros actos administrativos.

Por su parte, Carré de Malberg señala que tal facultad "es - un acto de carácter administrativo, no solamente por que emana de la autoridad administrativa, sino porque es en sí un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de función administrativa, tal como esta función es definida por la Constitución"¹⁶.

La objeción que se le puede hacer al anterior tratadista, es que considera al acto reglamentario como un acto de ejecución de las leyes sin tener en cuenta que el reglamento más que un acto directo de ejecución, es el medio para llegar a dicha ejecución. Además, afirmando simplemente que el reglamento es un acto de - ejecución de la ley, se deja pendiente de resolver el problema - de cual es la naturaleza jurídica de las consecuencias que produce el acto reglamentario.

La tesis a la que se adhiere el maestro Fraga es la que señala que dentro del punto de vista formal considera al acto reglamentario como un acto administrativo, pero, que desde el punto de vista material ambos son lo mismo. Dicho de otro modo, el reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, un acto legislativo, que, como todos los de esta in-

16 Fraga, Gabino. Ob. cit. pág. 105

dole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

Demostrado como queda que el reglamento es un acto materialmente legislativo, es necesario buscar dentro del derecho positivo el fundamento para que un poder distinto del legislativo ejerza la función legislativa.

En México, el Poder Ejecutivo siempre ha tenido encomendada la facultad reglamentaria, como lo demuestran los siguientes preceptos de las Constituciones que han estado en vigor. El artículo 85, fracción I, de la Constitución de 1857, que es igual al 89, fracción I, de la actual Constitución, dispone:

"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".

De esta manera, se podría fundar la facultad reglamentaria en el artículo 92 de la Constitución de 1917 porque su texto si incluye la expresión "reglamentos" que parece ser necesaria para justificar la excepción al principio de la separación de poderes. En efecto, dicho artículo señala que:

"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 co rresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

En este precepto se deduce que el Ejecutivo tiene facultades para expedir reglamentos, pero, sin embargo, solamente se está fijando un elemento formal que en los mismos debe concurrir. No se está otorgando la facultad reglamentaria, ese otorgamiento -

está implícito en tal precepto.

Estando definidos los conceptos de promulgación y ejecución queda como otra facultad para el Ejecutivo la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Esa facultad significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero no son la ejecución misma, y no pueden serlo porque esta última queda comprendida en el segundo concepto de la fracción anterior transcrita.

El sentido gramatical de la palabra "proveer" es el de poner los medios adecuados para un fin, en este caso, para facilitar la ejecución de las leyes.

Sin embargo, pudiere objetarse la argumentación que hicimos para desentrañar el significado de la facultad de proveer a la exacta observancia de las leyes, indicando que no deriva de ese concepto la idea de una facultad legislativa puesto que en el mismo texto se dice que el Ejecutivo debe "proveer en la esfera administrativa".

La Constitución no se ha formulado conociendo la clasificación teórica de los actos desde el punto de vista material y formal, de tal manera que al decir "en la esfera administrativa", se indica que las disposiciones de carácter general que hayan de dictarse sean expedidas, no por el Poder Legislativo, sino por el Ejecutivo, dentro de la esfera normal de acción, que no es otra que la esfera administrativa. La Constitución únicamente parte del concepto formal de las funciones, y desde ese punto de vista los reglamentos expedidos tienen un carácter netamente administrativos.

Lo anteriormente expuesto viene a demostrar que la facultad

reglamentaria constituye una facultad formal del Ejecutivo que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la tiene directamente por habérsela otorgado la Constitución.

Siendo esto así, debe afirmarse que el ejercicio de dicha facultad depende de la discreción del Ejecutivo, es decir, dicho ejercicio es espontáneo y tiene lugar cuando el Ejecutivo cree oportuno realizarlo.

Sin embargo, se presentan casos, como los que a continuación se exponen, en los que puede surgir alguna duda respecto de la espontaneidad para el ejercicio de esa facultad. Así, puede suceder:

-Primero: Que la ley establezca que la ejecución de alguno de sus preceptos se someterá a los reglamentos respectivos;

- Segundo: Que en la propia ley se disponga, no en relación con un precepto determinado, sino en forma general, que el Ejecutivo expedirá el reglamento o reglamentos de la misma.

Por otra parte, Tena Ramírez no acepta la interpretación sobre la fracción I del artículo 89 constitucional. Señala que en la forma en que está redactada significa que se trata de una única facultad -ejecutar las leyes- pues el resto de la expresión no consigna sino el modo de hacerse uso de dicha facultad, -proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Hoy en día, señala el jurista, "es el precedente y no el texto el que justifica la facultad reglamentaria".¹⁷

Para el emérito doctor Burgóa Orihuela, proveer significa hacer acopio de medios para obtener o conseguir un fin. Este con-

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 19a. edición Ed. Porrúa, S.A. México 1983. págs. 458 a 461.

siste, conforme a la fracción invocada, en lograr la exacta observancia, o sea, el puntual y cabal cumplimiento de las leyes - que dicta el Congreso. Sin embargo, dicha facultad sólo la debe ejercer el Presidente de la República en la esfera administrativa, esto es, "en los diferentes ramos de la administración pública estrictamente considerada"¹⁸.

Por otra parte, Serra Rojas, citando al profesor Waline,¹⁹ señala cuáles son las expresiones de subordinación de la autoridad reglamentaria respecto al legislador. Enumera las que a continuación se señalan:

- Obligación de respetar las leyes en su letra y en su espíritu.
- Imposibilidad para la autoridad administrativa de tomar la iniciativa para disminuir por un reglamento la libertad de los ciudadanos si el legislador no ha planteado el principio de tal determinación.
- Imposibilidad de tocar materias o de tomar ciertas disposiciones reservadas para el legislador, sea por la Constitución, por la ley o por una costumbre reconocida por la jurisprudencia.

Es claro que los límites de la facultad reglamentaria están señalados desde el momento en que aquel tiene su fundamento en una ley y es por ello que con mayor peso específico Gabino Fraga señala dos principios que sirven de norma para determinar los casos en que no debe intervenir la facultad reglamentaria. Tales casos son:

- a) "La preferencia o primacía de la ley". Consiste en que las -

¹⁸ Burgóa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 7a. edición. Ed. Porrúa, S.A. México 1989. pág. 754.

¹⁹ Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. pág. 217.

disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por un reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocida en el inciso f - del artículo 72 constitucional, según el cual "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

b) "La reserva de la ley". Consiste en que conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por la ley. La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley. Además en estos preceptos constitucionales también se establece la necesidad de una ley para imponer contribuciones y penas, para organizar la guardia nacional, etc. La ley, en sentido formal, es - aquella que es expedida por el Legislativo.

C).- DIFERENCIAS ENTRE LEY Y REGLAMENTO

Hemos establecido brevemente las características generales y particulares de la ley y el reglamento, ahora corresponde destacar, con más claridad, las diferencias entre uno y otro.

1.- Diferencia formal: la ley se origina en el Poder Legislativo mientras que el reglamento es producido por el Ejecutivo.

2.- Es indudable que la ley puede existir y tener plena validez sin que haya un reglamento de la misma, en tanto que el reglamento, salvo casos excepcionales, supone la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado,

3.- Otra diferencia es en cuanto en que el reglamento no puede -

regular determinada clase de materias, en tanto que la ley sí - está facultada para ello. Esto obedece no a la diferencia de la naturaleza de ambos actos, sino también a consideraciones meramente formales.

CAPITULO II

LA CONSTITUCION

Normalmente los juristas dedicados al estudio del derecho - constitucional comienzan la explicación de la Constitución con la búsqueda de una definición persuasiva o un concepto apropiado de Constitución o de derecho constitucional. Sin embargo, una correcta explicación de la Constitución presupone un claro entendimiento de los conceptos jurídicos de los cuales el concepto - Constitución es dependiente, ello quiere decir que no es un concepto primario. "Tres son, fundamentalmente, los conceptos que presupone la noción de Constitución:

- 1.- El orden jurídico;
- 2.- La norma jurídica; y,
- 3.- La facultad jurídica.

Cualquier intento por aproximarse a la naturaleza de la Constitución sin un adecuado conocimiento de estos conceptos no puede ser exitoso, aun más considero que una noción correcta de derecho constitucional depende conceptualmente de una apropiada - teoría del orden jurídico".²⁰

De esta forma, los órganos jurídicos deben ser considerados como complicados actos y materiales jurídicos interrelacionados en los que se realizan diversas funciones de entre las cuales la

²⁰ Tamayo y Salmorán, Rolando. INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA CONSTITUCION. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. 2a. edición. México 1986. pág. 279

función constitucional es una de tantas.

La rama del derecho que se encarga del estudio de la Constitución se le llama derecho constitucional; el que a su vez puede ser contemplado en sentido amplio y en sentido estricto. El derecho constitucional indica los procedimientos de creación, modificación y abrogación de todas las normas de ese orden jurídico. En sentido amplio se identifica con el propio orden jurídico; es decir, es la totalidad de ese derecho, ya que la base y los principios generales y fundamentales de las otras disciplinas jurídicas se encuentran en él. En sentido estricto lo podemos definir como la disciplina que estudia las normas que configuran la forma y sistema de gobierno, creación, organización y atribución de competencia de los órganos del propio gobierno, y garantizan al individuo un mínimo de seguridad jurídica y económica.

En cuanto a las funciones, representa el ejercicio del poder del Estado y, por consiguiente, la vía por donde el poder social se convierte en estatal, por lo que es claro que es a través de la Constitución por donde se verifica la conexión entre derecho y poder, pues, en primer lugar, el poder del Estado se ejerce a través del esquema establecido en la Constitución, y, en segundo lugar, el poder social se hace estatal, salvo en caso de ruptura violenta, siguiendo las vías establecidas por la Carta Magna. Esta estructura jurídica del poder en cuanto asigna a los órganos e instituciones un círculo de actividad delimitado, establece el procedimiento con arreglo al cual ha de realizarla, y confiere los poderes adecuados a ello, por lo que se manifiesta como un sistema de competencia y, en ese sentido se ha definido a la

Constitución como un orden o sistema de competencias.

Si se observa con atención el orden jurídico, uno se percata que, contrariamente a lo que habitualmente se cree, la Constitución no es sino una función. Esta función es esencial al orden jurídico puesto que es la que permite identificar los diferentes elementos que forman un orden jurídico.

Prescindiendo de su contenido ideológico, la Constitución ha tenido en el desarrollo del constitucionalismo diversa extensión normativa. Con esta afirmación quiero dar a entender que las -materias supremas y fundamentalmente normadas por la Constitución han variado en el decurso de la historia. Primeramente se pensó que la Constitución debía ser exclusivamente política, en el sentido de que sólo debía ocuparse de la organización del Estado, o sea, de establecer sus órganos primarios, de señalar su respectiva competencia, de establecer lineamientos básicos de su funcionamiento y de proclamar la forma estatal y la forma gubernativa. Además, merced a la influencia del individualismo y del liberalismo surgió la tendencia de consignar en el texto constitucional los llamados derechos fundamentales de la persona humana o las garantías individuales. En otras palabras, al través -de este aspecto normativo, la Constitución jurídico-positiva se convirtió en instrumento de control del poder público del Estado es decir, como sostiene Lowenstein, "es el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder".²¹

Este sistema sustantivo de garantías o de seguridad jurídica

21 Burgóa Orfhuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 2a. edición. Ed. Porrúa, S.A. México 1976. pág. 313.

en favor de los gobernados tuvo que complementarse con un régimen de protección adjetivo, generalmente de carácter jurisdiccional, como entre nosotros es el Juicio de Amparo, cuya finalidad es mantener el orden constitucional.

Cuando la corriente liberal-individualista dejó de ser la ideología predominante en la estructuración substancial de las constituciones jurídico-positivas contemporáneas, el contenido normativo de éstas se enriqueció con la incorporación de lo que se llama garantías sociales en favor de la clase trabajadora en general.

Se ha advertido que el constitucionalismo ha evolucionado con la tendencia de ampliar el ámbito normativo de la Constitución. Si ésta fue primeramente una Constitución política, en la actualidad ha asumido una tónica social, como acontece con la Constitución Mexicana de 1917.

La realidad, la vida social, las necesidades y las aspiraciones de los hombres se encuentran presentes en el derecho constitucional, ya que esta disciplina jurídica tiene por su propia naturaleza un fuerte contenido político, histórico y económico. Entonces, la interpretación constitucional tiene que tomar en cuenta los factores políticos, históricos, sociales y económicos que se suscitan en la vida de un país.

En relación a ello, la legitimidad de una Constitución deriva de la genuinidad del órgano que la crea, toda vez que el efecto participa de la naturaleza de la causa. Por consiguiente, para determinar si una Constitución es legítima, hay que establecer si su autor también lo fue; y como la producción constitucional reconoce diversas fuentes según el régimen jurídico-político de -

que se trate, la metodología para solucionar dicha cuestión debe de ser de carácter histórico.

El principio de legitimidad constitucional, cuya preconización obedece a imperativos fácticos insoslayables de la realidad política misma, ha sido sostenida, entre otros autores, por Luis Recaséns Siches, para quien la legitimación surge de la circunstancia de que el orden constitucional implantado "cuente con un apoyo sociológico en la conciencia de los obligados, por lo menos que éstos se conformen con él, sin oponerse de un modo activo, pues no todo aquello que cae bajo el concepto formal de lo jurídico es derecho vigente; sólo cabe considerarlo como tal, en cuanto tiene la posibilidad efectiva de su realización normal, - esto es, con la adhesión o por lo menos con la aceptación o conformidad de la voluntad social predominante".²²

La finalidad última de la interpretación constitucional debe ser proteger y defender lo más valioso que existe para cualquier ser humano: su libertad y su dignidad.

Sería prolijo e inadecuado escribir sobre las Constituciones en particular, consideramos que lo anteriormente citado nos ubica en el terreno propicio para ir deslindando las principales notas del presente capítulo, pero, sobre todo, para ir resaltando la singularidad de nuestra norma fundamental, de ello no ocuparemos en los siguientes incisos.

²² Recaséns Siches, Luis. TRATADO GENERAL DE FILOSOFIA DEL DERECHO. 9a. edición. Ed. Porrúa, S.A. México 1986. págs. 297 a 304

A).- CONCEPTO

Uno de los estudios de mayor sugerencia publicado en el siglo pasado fue el de Fernando Lasalle, en un volumen titulado: ¿Qué es la Constitución?, en el que reunió dos conferencias. En ellas sostuvo la tesis de que la Constitución no es una hoja escrita, porque, independientemente de que desaparecieran todas - las Constituciones alemanas impresas, el imperio alemán (segunda mitad del siglo XIX) seguiría teniendo una Constitución, pero ésta únicamente habría podido tener vigencia en la medida en que - represente las fuerzas reales de poder, como son: la monarquía, la nobleza, el ejército, la banca, el campesinado, etc. Afirmó, y en gran parte tuvo razón, que "los problemas del derecho constitucional no son en realidad problemas del derecho, sino problemas del poder. Que no es precisamente la Constitución escrita - la que es siempre obedecida, sino que su vigencia depende, de manera fundamental, en que tal documento ha recogido la influencia de los factores de poder"²³.

El concepto de Constitución presenta diversas acepciones que han sido señaladas por la doctrina. Esta diversidad obedece a - diferentes puntos de vista desde los cuales se ha tratado de definirla. Así, por ejemplo, están los siguientes conceptos:

- 1.- Como la suma de los factores reales de poder en una nación, de Fernando Lasalle.
- 2.- Constitución social y Constitución política, de Hauriou y - Trueba Urbina.

²³ Lasalle, Fernando. ¿QUE ES UNA CONSTITUCION? Ed. Siglo XX. Buenos - Aires, Argentina 1980. págs. 35 a 53.

3.- Como las decisiones políticas del titular del poder constituyente, y como decisiones que afectan al propio ser social, definición de Carlos Schmitt.

4.- Como un ser al que dan forma las normas, de Herman Heller.

Por su parte, Jorge Xifra Heras, profesor de la Universidad de Barcelona, afirma que "la mayoría de los tratadistas de derecho constitucional, en lugar de ofrecer un concepto único de Constitución, suelen adjetivarla para referirse a una pluralidad de acepciones".²⁴ Ejemplo de ello, entre nuestros autores, Sanchez Agesta, después de separar los conceptos formal y material de Constitución, incluye tres tipos distintos: la Constitución como norma, como decisión y como orden concreto; y, así como él, hay varios autores.

Independientemente de los diversos tipos y la variada clasificación de las Constituciones, el doctor Burgóa Orihuela, afirma que las numerosas ideas que se han expuesto sobre dicho concepto, pueden reunirse en dos tipos genéricos que son: la Constitución real, ontológica, social y deontológica, por una parte, y la jurídico-positiva, por la otra.

El primer tipo implica el ser y modo de ser de un pueblo, en su existencia social dentro del devenir histórico, la cual, a su vez, presenta diversos aspectos reales, tales como el económico, el político y el cultural (elemento ontológico); así como la tendencia para permanecer, mejorar o cambiar dichos aspectos (elemento deontológico o querer ser). Este tipo de Constitución se da en la vida misma de un pueblo como condición sine qua non

24 Burgóa Orihuela, Ignacio. Ob. cit. pág. 305.

de su identidad (Constitución real), así como en su propia finalidad (Constitución teleológica) con abstracción de toda estructura jurídica.

"Una Constitución real y efectiva la tienen y la han tenido siempre todos los países", afirmó Lasalle, agregando que, "del mismo modo y por la misma ley de necesidad que todo cuerpo tiene una constitución, su propia Constitución, buena o mala, estructurada de un modo u otro, todo país tiene, necesariamente, una Constitución real y efectiva, pues no se concibe país alguno en que no imperen determinados factores reales de poder, cualquiera que ellos sean".²⁵

La Constitución jurídico-positiva se traduce en un conjunto de normas de derecho básicas y supremas, cuyo contenido puede o no reflejar la Constitución real o teleológica. En el primer enunciado la vinculación entre la Constitución real y teleológica por un lado, y la Constitución jurídico-positiva, por el otro, es indudable que esta no es sino la forma normativa de la materia normada que es aquella. En el segundo enunciado no hay adecuación entre ambas, en el sentido de que la Constitución real y teleológica no se convierten en el substratum de la Constitución jurídico-positiva, o sea, que una y otra se oponen, circunstancia que históricamente ha provocado la ruptura del orden social, político y económico establecido normativamente.

Conforme a la lógica jurídica, toda Constitución positiva debe ser elemento normativo en que trascienden las potestades de autodeterminación y autolimitación de la soberanía popular, mis-

mas que traducen el poder constituyente.

Las normas jurídicas se dirigen a una pluralidad de sujetos abstractos, pero la Constitución tiene un sólo sujeto concreto: el Estado. Y en ese sentido, "la Constitución no es un complejo de normas que regule una situación social ya dada, sino una parte del modo de existir de ella; no se trata tampoco de una regulación recibida de un poder superior, sino de una regulación que emerge de la existencia misma del Estado y que es parte integrante, necesaria e inseparable de su estructura total".²⁶

Pues bien, es la Constitución la que directa y primordialmente objetiva y actualiza las facultades de autodeterminación y autolimitación de la soberanía popular, por lo que recibe el nombre de ley fundamental, en vista de que finca las bases de calificación, organización y funcionamiento del gobierno del Estado y establece las normas que encausen el poder soberano, consignando en primer término, derechos públicos subjetivos que el gobernado puede oponer al poder público estatal, y en segundo lugar, competencias expresas y determinadas, como condición sine qua non de la actuación de los órganos de gobierno.

De esta manera, expresa el doctor Burgóa Orihuela, es posible afirmar que dicha Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que:

- a) Establece su forma y la de su gobierno;
- b) Crea y estructura sus órganos primarios;
- c) Proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales; y,

²⁶ García-Pelayo, Manuel. DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO. 7a. edición. Manuales de la Revista de Occidente. Madrid, España 1964. pág. 119.

d) Regula y controla el poder público del Estado en beneficio de los gobernados.

Es el anterior un concepto ampliamente explicativo de qué es una Constitución, pero Rafael de Pina, padre, nos ofrece una connotación más clara que aquella al señalar que "Constitución es - un orden jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad".²⁷ Indudablemente que el contenido del presente concepto nos aproxima a nuestra realidad, pues menciona - las características principales de la norma fundamental como veremos en el inciso siguiente.

B).- CARACTERISTICAS

El orden constitucional puede manifestarse, desde el punto - de vista formal, en dos tipos de Constituciones: las escritas y las consuetudinarias, cuyos caracteres no se presentan con absoluta independencia y aislamiento en los regímenes en los cuales existen, pues en éstos suelen combinarse las notas relevantes de ambos sistemas constitucionales.

Las primeras Constituciones escritas fueron las que se dieron en las colonias inglesas de América del Norte tras su emancipación a partir de 1776, después de la Constitución de la Confederación (1781), a la cual sustituyó la Constitución Federal -

²⁷ De Pina, Rafael. Ob. cit. pág. 173.

de los Estados Unidos, establecida en 1787. De esta primera aparición de la Constitución escrita, la idea que motiva su redacción es la de hacer de ella un instrumento de libertad".²⁸

Sin embargo, afirma Georges Burdeau, corresponde principalmente a los constituyentes franceses la valoración del significado político de las Constituciones escritas. La primera de este tipo fue la del 3 de septiembre de 1791 y, después este sistema se implantó en Francia de tal forma que todos los regímenes que se sucedieron se organizaron a través de una Constitución escrita.

Las Constituciones escritas, generalmente adoptadas según los modelos americano y francés, son aquellas cuyas disposiciones se encuentran plasmadas en un texto normativo, en forma de articulado, en que las materias que componen la regulación constitucional están normadas con cierta precisión. El carácter escrito de una Constitución es una garantía para la soberanía popular y para la actuación jurídica de los órganos y autoridades estatales, quienes de esa manera encuentran delimitados sus deberes, obligaciones y facultades.

La Constitución de tipo consuetudinario implica un conjunto de normas basadas en prácticas jurídicas y sociales de constante realización, cuyo escenario y protagonista es el pueblo mismo.

La Constitución consuetudinaria, a diferencia de la escrita, no se plasma en un todo normativo, sino que la regulación que establece radica en la conciencia popular formada a través de la -

²⁸ Burdeau, Georges. DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS. Editorial Nacional. Madrid, España 1981. pág. 82.

costumbre y en el espíritu de los jueces. Sin embargo, en los países en que existe ese orden constitucional, no se excluye totalmente la existencia de leyes escritas, que componen una mínima parte del orden jurídico estatal. Así, por ejemplo, en Inglaterra coexisten en varios cuerpos legales que, en unión del common law o derecho común inglés, forman el status jurídico que se caracteriza por su hibridismo.

Son patentes las ventajas que presenta la Constitución escrita sobre la de tipo consuetudinario, principalmente a lo que se refiere a la violabilidad de sus normas, ya que es difícil establecer la competencia de los órganos del Estado y saber con certeza cuándo surge una contravención al orden constitucional.

De esta forma, es necesario precisar que nuestra norma fundamental es de carácter escrito y que su nombre es "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", y cuya vigencia se inició el 5 de febrero de 1917.

Las principales características de nuestra Constitución son las siguientes:

1.- Soberanía. "La palabra soberanía proviene del latín *superanus* que significa sobre todo poder".²⁹ Ello quiere decir que el soberano es quien decide en última instancia sin que nadie le pueda decir o indicar en que sentido tiene que decidir. Soberanía es la facultad exclusiva de un pueblo para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes que él mismo se ha dado. "La soberanía es a los pueblos lo que la libertad a los hombres. La soberanía es la base de todas las instituciones jurídico-positivas. La so

29 DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo VIII. Ob. cit. pág. 144.

beranía no es enajenable porque de serlo se destruiría el cuerpo político, no es divisible porque la voluntad es general y al declararse hace la ley, y no prescribe porque a la libertad se le puede atar pero no suprimir".³⁰

La soberanía por esencia radica en el pueblo, éste es el principio y fin de toda organización política. El pueblo es su propio legislador y juez: él crea y destruye las leyes, es quien decide y su voluntad convierte las simples conductas en leyes - que son las guías de la voluntad creadora.

Nuestra Constitución consagra esas ideas en el artículo 39 - que dice lo siguiente:

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo -- tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Ahora bien, un Estado no vive aislado sino en convivencia internacional y por ello la idea de soberanía tiene un aspecto externo, que es la idea de igualdad de todas las naciones: ninguna es más que otra, todas son libres e iguales y, por tanto, ningún Estado tiene el derecho de agredir o imponer una decisión a otro Estado.

2.- Derechos Humanos. Esta parte es a la que tradicionalmente se le llama Parte Dogmática, pero hemos preferido la primera con notación porque es un matiz propia y singularmente mexicano.

Casi todas las Constituciones contienen los límites que los

30 Carpizo McGregor, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 2a, edición. México 1983. pág. 294.

órganos de gobierno deben respetar en su actuación, es decir, lo que no pueden realizar. La acción del gobierno se debe detener ante los derechos de las personas. Las Constituciones garantizan a toda persona una serie de facultades, y se le garantizan - por el sólo hecho de existir y de vivir en ese Estado.

Los derechos humanos se expresan en dos declaraciones:

- a) La de garantías individuales, que contiene todas las facultades que la ley fundamental reconoce al hombre en su individualidad; y,
- b) La declaración de garantías sociales, en la que se trata de - proteger a los grupos sociales más débiles.

De manera genérica las primeras garantías se encuentran en - los primeros 29 artículos, excepto el 25 y 26, y las segundas, - en los artículos 30., 27 y 123 de nuestra Carta Magna, sin perjuicio de que esas garantías también puede encontrárselas en otros artículos.

3.- División de poderes. El artículo 16 de la declaración francesa de derechos de 1789, expresó que:

"Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la - separación de los poderes, carece de Constitución".

Por ello, la idea vertebral del principio de la división de poderes estriba en que el poder detenga al poder. Que lo detenga por y para la libertad del hombre. Que una misma persona no posea todo el poder, porque la libertad desaparece.

En épocas de emergencia como en caso de guerra, terremoto, - inundación, etc., y sólo por un determinado tiempo, el propio poder legislativo otorga facultades legislativas al poder ejecutivo

vo con el objeto de que se tenga a la mano todos los recursos para salir con rapidez y bien de la emergencia.

El principio de la división de poderes opera más bien como - colaboración y coordinación entre los poderes, con el objeto de llevar a cabo en la mejor forma la marcha del gobierno.

Esta síntesis ideológica se encuentra en nuestra Constitución en su artículo 49 que, a la letra dice:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Como se puede deducir, el Ejecutivo Federal posee facultades extraordinarias expresamente señaladas y, fuera de ellas no puede ejercer sino lo que la Constitución le señala.

4.- Sistema representativo. La representación es la "relación - que existe", según Jellinek, "entre una persona con otra u otras por medio de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última. En esta forma, jurídicamente aparecen como una sólo persona".³¹

Se puede afirmar que las características del sistema representativo son las siguientes:

a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación y no sólo del distrito electoral que lo eligió.

³¹ Carpizo McGregor, Jorge. Ob. cit. pág. 297.

- b) El representante en su actuación es independiente de sus electores.
- c) El representante es pagado por el Estado.
- d) Los votantes no pueden hacer renunciar al representante mediante la concepción de que le revocan el mandato.
- e) El representante no tiene por qué rendir informes a los ciudadanos que lo eligieron.
- f) La elección del representante se basa en el principio del voto individual.

Entre el sistema directo de gobierno que se dió en Grecia y el sistema representativo, existe un sistema intermedio denominado de gobierno semidirecto en donde, de acuerdo con ciertos procedimientos, el pueblo interviene en la aprobación o rechazo de una ley. Como ejemplo podemos señalar el referéndum, en el cual el pueblo es colegislador. La asamblea legislativa hace un proyecto de ley, pero éste no adquiere tal carácter sino hasta que sea aprobado por el número de ciudadanos que la Constitución señale; desde luego, esto no se presenta en nuestro país.

5.- Sistema de gobierno. Señala Jorge Carpizo, "entendiendo por sistema de gobierno, la existencia de dos o más titulares del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros, en la realización de la unidad estatal que se manifiesta en la estructura del poder político en una sociedad".³²

En este sentido, las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo determinan el sistema de gobierno.

32 *Ibidem.* pág. 298.

German J. Bidart, jurista argentino, citado por Carpizo, circunscribe el problema de la forma de gobierno a la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno. El problema es quién ejerce el poder, o quiénes son los repartidores del régimen político. Así - de acuerdo a la preeminencia de alguno de los poderes, la forma de gobierno podrá ser: parlamentaria o presidencial. Veamos las características principales de cada uno de ellos.

a) Parlamentario:

- Los miembros del gabinete (poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).
- El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno.
- En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se le suele llamar Primer Ministro.
- El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno. A su vez, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar -

un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado que disuelva al parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decidirá quién tenía la razón: si el parlamento o el gobierno.

Entre los Estados que tienen un sistema parlamentario de gobierno podemos citar a Gran Bretaña, Italia, Canadá, Australia y la India.

b) Presidencial.

- El poder ejecutivo está depositado en un presidente.
- El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste poder.
- El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso, tampoco pueden formar parte de él.
- El presidente puede ser de un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- El presidente no puede disolver el Congreso, pero éste no puede darle un voto de censura.

Entre los países que tienen un sistema de gobierno presidencial podemos mencionar a nuestro país, Estados Unidos de Norteamérica, Venezuela, Argentina y Brasil.

6.- **Partidos políticos.** Don Manuel García-Pelayo define al partido político como un "grupo de personas organizadas con el fin de ejercer o de influenciar el poder del Estado para realizar to

tal o parcialmente un programa político de carácter general"³³

El funcionamiento de los poderes, específicamente del ejecutivo y del legislativo será de acuerdo o muy diferente del texto constitucional, según sea el sistema de partido o partidos políticos en la sociedad. Es decir, el sistema de gobierno es una estructura en la cual se desarrolla un proceso político que está profundamente determinado por los partidos políticos.

En los países donde hay partido dominante, es decir, donde existen varios partidos pero uno es el que tiene casi toda la fuerza política, el sistema de gobierno aparentemente se lleva a cabo de acuerdo con las normas constitucionales, pero en la realidad hay casi un monopolio del poder, aunque se haga unas concesiones con el objeto de aparentar un real juego de partidos.

Por tanto, hoy en día, los principios que configuran la división de poderes y el sistema de gobierno se alteran y funcionan según sea la existencia del régimen de partidos de la sociedad.

Ahora bien, en una verdadera democracia debe haber pluralidad de partidos políticos. El partido único es negativo, pues coarta la libertad de asociación política de los ciudadanos que no están afiliados a él. El partido único, en el fondo, es el partido en el gobierno, existiendo entre éste y aquel una identidad que evita el desarrollo democrático, ya que no es posible la uniformidad de la opinión ciudadana.

De esta manera se puede conceptuar al partido político como una "agrupación de ciudadanos formada por quienes coinciden en su ideología política y actúan mediante esta organización para -

33 García-Pelayo, Manuel. Ob. cit. pág. 192.

la consecución del poder y dar a los problemas nacionales las so-luciones que estiman más acertadas para la comunidad".³⁴

C).- REFORMAS

La Constitución trata de plasmar en normas la realidad de un país. La realidad es dinámica y se modifica de acuerdo con las necesidades y las aspiraciones de un pueblo. La Constitución escrita debe irse reformando en concordancia con los cambios de la realidad. Si no fuera así, llegaría a tener valor de una hoja - de papel, según conocida expresión de Lasalle. Entonces, la - Constitución tiene que cambiar.

Ahora bien, la función reformativa de la Constitución, como de cualquier ley secundaria, no debe quedar al arbitrio irrestricto de los órganos estatales a los que se atribuya la facultad respectiva, sino que tiene que estar encauzada por factores de diferente tipo que justifiquen sus resultados positivos. En otras palabras, toda reforma a la ley fundamental debe tener una causa final, o sea, un motivo y un fin que realmente responda a los imperativos sociales que la reclaman. Sin esta legitimación cualquiera modificación que se introduzca a la Constitución no - sería sino un mero engaño para encubrir, tras la apariencia de - una forma jurídica, todo propósito antisocial o demagógico.

Una Constitución escrita puede modificarse principalmente a través de dos procedimientos: la interpretación judicial y las - reformas constitucionales.

34 De Pina, Rafael. Ob. cit. pág. 371.

En nuestro país, sin negar la importancia de la jurisprudencia, la Constitución se ha reformado, principalmente, a través - de modificaciones a los textos constitucionales.

Se habla de Constitución rígida cuando la ley fundamental es tablece un procedimiento especial para reformarla, es decir, cuando hay un procedimiento más difícil para reformar o adiccionar la norma constitucional.

Desde este punto de vista, la Constitución mexicana es rígida, pues el artículo 135 señala un procedimiento que debería ser especial, ya que exige que la modificación sea aprobada por el - Congreso Federal, cuando menos por el voto de las dos terceras - partes de los representantes presentes y por la mayoría de las - legislaturas de las entidades federativas.

La separación en el tiempo del poder constituyente, autor de la Constitución y de los poderes constituidos, obra y emanación de aquel no presenta dificultad, en el momento en que la vida - del primero se extingue, por haber cumplido su misión, comienza la de los segundos. La diferencia teórica tampoco es difícil de entender: el poder constituyente únicamente otorga facultades, pero nunca las ejercita, al contrario de los poderes constituidos, que ejercitan las facultades recibidas, sin otorgárselas - nunca a sí mismos.

La presencia del constituyente permanente al par de los poderes constituidos, requiere ser explicada y justificada dentro de un régimen que, como el nuestro, descansa en la separación de - las dos clases de poderes, lo que da a la Constitución su carácter de rígida.

Ciertamente no hay en el caso que explicamos confusión de -

poderes en un sólo órgano. El Congreso Federal es poder constituido, cada una de las legislaturas de los Estados también lo es pero eso acontece cuando actúan por separado, en ejercicio de sus funciones normales; sin embargo, una vez que se asocian, en los términos del artículo 135 constitucional, componen un órgano nuevo, que ya no tiene actividades de poder constituido, sino de poder constituyente.

Don Mario de la Cueva afirma que Tena Ramirez usó el término de poder constituyente permanente a fin de destacar que su función es constituyente. Para el distinguido jurista, afirma de la Cueva, "la competencia del constituyente permanente estriba en adicionar la Constitución o reformarla, quiere decir, en consecuencia, que dicho poder no tiene facultad para derogar totalmente la Constitución en vigor, sustituyéndola por otra, pues esa facultad no puede incluirse en las únicas que tiene, de adicionar o reformar, las cuales se ejercitan siempre sobre una ley que existe y sigue existiendo".³⁵

Por su parte, Tena Ramirez plantea el problema en los mismos términos en que lo hizo la doctrina extranjera: "¿hasta dónde llega la facultad de reformar la Constitución que tiene el constituyente permanente?, ¿podría con ella reformar cualquier precepto de la Constitución o habrá algunos entre ellos que escapen a dicha facultad?".³⁶

Para contestar las preguntas, el notable jurisconsulto, acude al párrafo final del artículo 39 constitucional, que señala:

35 De la Cueva, Mario. TEORIA DE LA CONSTITUCION. Ed. Porrúa, S.A. México 1982. pág. 160.

36 Tena Ramirez, Felipe. Ob. cit. pág. 47.

"El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno", y al respecto comenta, que ese derecho debe entenderse como absoluto, a menos de admitir que existen preceptos en la Constitución que no alcancen a ser modificados ni siquiera por el pueblo mismo. Si es así, - ¿cómo puede el pueblo ejercer ese derecho?. La respuesta debe buscarse en nuestra Constitución, pero como ésta no da una solución expresa, tenemos que regresar a la pregunta ¿podría el pueblo ejercer directamente ese derecho?. El plebiscito y el referéndum no existen en México, ni hay en la Constitución. Si el pueblo no puede ejercer directamente su derecho, ¿podrá reunirse un congreso constituyente expresamente para derogar o reformar la Constitución?. Resulta que no existe norma que faculte a los poderes constituidos para convocarlo, y en nuestro derecho la autoridad sólo tiene facultades expresas y limitadas.

El artículo 103 constitucional establece en su fracción I, que el juicio de amparo es procedente contra leyes o los actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales. - ¿Cuál puede ser la razón para que el concepto autoridad no rijan los actos del poder reformador?. Si como dice Tena Ramirez, la competencia de éste poder es adicionar o reformar, pero siempre sobre una ley existente, si por lo tanto, carece de competencia para suprimir la Constitución, ¿cuál es la razón para desestimar la aplicación de la fracción I, del artículo 103, cuando su acto va más allá de la competencia que le fijo el poder constituyente ?. Es cierto que el poder reformador es un poder supraestatal, pero también lo es que constituye un escalón inferior al pueblo, un poder intermedio que presupone la existencia de la -

Constitución y del poder constituyente; por lo tanto, el control de la constitucionalidad de sus actos tiene que referirse a la Constitución y al poder constituyente.

De lo anterior se deduce la conclusión de que la facultad - prevista en el artículo 135 constitucional debe contraerse a modificar o adicionar las disposiciones contenidas en ella que no proclamen los principios básicos derivados del ser, modo de ser y querer ser del pueblo, sino que simplemente los regulen.

D).- PRINCIPIO DE SUPREMACIA CONSTITUCIONAL

De todas las características dadas a la Constitución, resalta el de que ella es norma suprema. De la idea de ley fundamental, la dogmática constitucional deriva la tesis de la supremacía constitucional.

El resultado de esta supremacía es que el orden jurídico se encuentra sometido a la Constitución y que ninguna autoridad del Estado tiene poderes o facultades fuera de ella. Ahora bien, la dogmática constitucional sostiene la tesis de que esta supremacía y todos sus efectos y consecuencias se deben, en principio, al contenido de las disposiciones constitucionales, esto es, que la Constitución goza de una llamada supremacía material. La fundamentalidad de la Constitución significa también que ésta es la fuente de validez formal de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo. Ello quiere decir, que si alguna de ellas se opone, viola o aparta de las disposiciones constitucionales, la ley que las provoque carece de validez formal, siendo

susceptible de declararse nula, inválida o ineficaz, o que no se aplique o desaplique según el sistema de control constitucional, ya sea por la vía jurisdiccional o política que cada orden constitucional establezca.

El principio se consagra en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, cuyo texto contiene 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".

Parece ser que la primera parte del propio artículo otorga - el carácter de suprema no sólo a la Constitución, sino también a las leyes dadas por el Congreso Federal y a los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado. No obstante, a pesar de esta declaración, la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues las - leyes y los tratados internacionales están sujetos a la condición de que no sean contrarios a la Constitución.

Del artículo 133, en conexión con los numerales 15, 16, 103 y 124, se desprende la jerarquía de las normas jurídicas mexicanas, a saber:

Primero: Constitución Federal.

Segundo: leyes constitucionales y tratados internacionales.

Tercero: derecho federal y derecho local.

Por otra parte, existe el problema de determinar cuál de las dos se aplica cuando hay aparente contradicción entre una ley federal y una local.

En nuestro derecho este problema no se presenta como de supremacía de la legislación federal sobre la local, sino como un problema de competencia. Situación que se ve apuntalada por el artículo 124 constitucional que contiene la expresión de que las facultades no concedidas expresamente a las autoridades federales, se entienden reservadas a las entidades federativas.

Aún más, el principio de autoridad competente, de acuerdo con el artículo 16 constitucional, es una garantía individual, un derecho humano, y el 103 señala la procedencia del juicio de amparo cuando hay invasión de competencias entre la autoridad federal y la estatal entre sí. Por ello, se garantiza el principio de competencia como el instrumento procesal más efectivo con que cuenta el orden constitucional mexicano.

E).- CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

(GENERALIDADES)

El Estado es la organización jurídica de una colectividad humana dentro de cierta circunscripción geográfica y bajo un determinado gobierno. En la vida humana es imprescindible la autoridad. Esta autoridad estatal tiene frenos jurídicos, inicialmente consagrados por la costumbre, posteriormente por las normas jurídicas escritas, pero, el verdadero control de la autoridad estatal estará en un medio que permita la efectividad de los de-

rechos escritos, plasmados en documentos constitucionales.

Conforme al punto de vista de Tena Ramirez, en un sistema de derecho, es ineludible la consignación de un sistema de control de la constitucionalidad de los actos de la autoridad estatal. Al respecto expresa: "si la organización que instituye la ley su prema que ha quedado escrita, pudiera ser violada impunemente, - los preceptos constitucionales no pasarían de ser principios teóricos o mandamientos éticos; si alguna ley debe ser cumplida, espontánea o coercitivamente, es la ley suprema del país. Pero - aun considerada como excepcional, la violación a la Constitución debe ser prevenida o reparada"³⁷. En consecuencia, no basta la consignación de normas fundamentales en un documento supremo para que se limiten los excesos del poder estatal, sino que es necesario que las normas fundamentales estén garantizadas por un medio de control que vuelva a los cauces constitucionales cualquier acto de autoridad violador de los derechos consagrados en la Constitución.

Para el notable procesalista Eduardo Pallares, señala Arellano García, el control constitucional es un "sistema establecido por la ley, la mayoría de las veces por los legisladores constituyentes, para mantener incólume el orden constitucional con el debido respeto a la ley fundamental de un país así como su exacto cumplimiento"³⁸.

Ahora bien, los derechos individuales del hombre, que reconocen sin cortapizas los pueblos civilizados, se garantizan por me

37 Ibidem. pág. 485.

38 Arellano García, Carlos. EL JUICIO DE AMPARO. Ed. Porrúa, S.A. México 1982. pág. 264.

dios adecuados que tienen su base en la norma fundamental.

Por ello, será necesario determinar cómo es posible el control de la legalidad de la acción del Estado cuando éste, en ejercicio de su soberanía y en la aplicación de normas legales, transgrede sus límites impuestos.

Es necesario tener presente en la noción de control, lo que al respecto afirma Paul Duez: "El control significa no sólo la simple interpretación de la Constitución, sino el poder detener la aplicación de un texto legislativo. Interpretar un texto es buscar la voluntad de su autor, con la intención de someterse a ella; en cambio, controlar la constitucionalidad de la ley, para el juez, abordar la dificultad con la intención, si el caso lo amerita, de rebelarse contra la voluntad del legislador".³⁹

En cuanto al control, agrega Duez, se han considerado dos variantes. En primer lugar un control a priori, es decir, que debe ejercerse durante el período de elaboración de la ley, hasta antes de su promulgación. En segundo lugar, un control a posteriori, que se ejerce una vez que la ley ha sido publicada y tratase de aplicarse, en ese momento tendría lugar el control de la constitucionalidad por parte del juez.

El control se distigue también, dice Piero Calamandrei,⁴⁰ por el órgano que lo ejercita, y entonces tenemos el control judicial y el autónomo. En el primero, todos los órganos de carácter judicial llevan a cabo el control; en el segundo, es un órgano no sólo y único creado a propósito que tiene la facultad exclu-

39 Vázquez del Mercado, Oscar. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY. Ed. Porrúa, S.A. México 1978. pág. 8

40 Vázquez del Mercado, Oscar. Ob. cit. pág. 9.

siva del control.

Dicho control lo realiza el Estado en ejercicio del poder - que tiene por objeto el mantenimiento y la aplicación del ordenamiento jurídico, este poder se le llama jurisdicción y a su función jurisdiccional.

A su vez, la jurisdicción constitucional, sostiene Biscaretti di Ruffia,⁴¹ se divide en: según su objeto y según el órgano que lo ejercita.

1.- El objeto se refiere a materias de manifiesta naturaleza - constitucional, las cuales son:

- a) El control de la constitucionalidad de las leyes.
- b) Los conflictos y atribuciones entre los diversos poderes del Estado o entre el Estado y sus miembros; y,
- c) Algunas acciones que se concede a los ciudadanos en defensa - de específicos derechos públicos subjetivos constitucionalmente garantizados.

2.- Por lo que respecta a los órganos que ejercen la jurisdicción constitucional y a las formas que asume dicho ejercicio, revisten caracteres muy variados y disímiles en los diferentes ordenamientos estatales, sin embargo, es posible encuadrarlos en - un esquema general de la siguiente forma:

- a) Judiciales. Esta solución consiste en ejercer la jurisdicción constitucional mediante los órganos judiciales, los cuales pueden asumir el aspecto de la llamada jurisdicción difusa o de la jurisdicción concentrada, es decir, cuando es competente, en el fondo, únicamente el más elevado órgano judicial.

⁴¹ Vázquez del Mercado, Oscar. Ob. cit. pág. 11.

b) Los órganos creados a propósito y de naturaleza político judicial. Esta tendencia ha encontrado múltiples aplicaciones en los últimos decenios.

Refiriendo a nuestra Constitución las ideas expuestas, debemos señalar que ésta ley suprema establece que el control de la constitucionalidad está a cargo del Poder Judicial Federal (art. 103 constitucional), para amparar al individuo que solicita la protección.

El procedimiento judicial en el que el particular demanda la protección de la justicia de la Unión contra el acto estimado in constitucional de una autoridad, es lo que llamamos juicio de amparo.

Ahondando más el punto de nuestro tema, es preciso referirse a Biscaretti di Ruffia quien expresa que el control de la constitucionalidad de las leyes se presenta como lógica consecuencia del carácter rígido de una Constitución.

Pero el problema del control de la constitucionalidad de las leyes es de por sí bastante complicado, si se considera en sus distintos elementos, aparece aún más complicado si se examina en su conjunto, esto es, en las diversas y concretas combinaciones de los elementos que actúan en los ordenamientos estatales actuales. De todas maneras para llegar a un conocimiento más claro de la cuestión es indispensable considerar los diversos sistemas de control, tomando como punto de partida los distintos órganos que lo realizan o pueden realizarlo. Para ello tomaremos las notas que magistralmente nos enseña el emérito maestro Burgóa Orihuela y que exponemos a continuación.

***I.- Control por órgano político y por órgano jurisdiccional.**

A) El sistema de control constitucional por órgano político, dentro del cual podemos catalogar al Jurado Constitucional ideado - por Sneyés y al Poder Conservador de la Constitución Centralista de 1836, generalmente revela la existencia de un cuarto poder al cual está encomendada la protección del orden constitucional.

Las características de este sistema de control son las siguientes:

1.- 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 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 entre el órgano peticionario y aquel a quien se atribuya el acto o la ley atacados.

4.- Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos erga omnes.

B) A su vez, el ejercicio del sistema de control por órgano jurisdiccional puede asumir dos formas: bien se realiza por vía de acción o bien por la vía de excepción.

1.- En cuanto al control por vía de acción, su funcionamiento se desarrolla en forma de un verdadero proceso judicial, que persigue como objetivo la declaración de inconstitucionalidad que deba dictar una autoridad judicial distinta de la responsable, y - que en nuestro derecho es la federal, salvo cuando se trate de -

la jurisdicción concurrente en materia de amparo, por medio de - la cual pueda conocer del juicio constitucional indistintamente, a elección del agraviado, el superior jerárquico del juez que cometió la violación, siempre y cuando se trate de contravenciones a los artículos 16, 19 y 20 constitucionales y sólo en materia - penal (arts. 37 de la Ley de Amparo y 107, fracción XII, de la - Constitución).

Las características principales de éste control son:

- a) La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para impartirla.
- b) La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier gobernado que mediante una ley, reglamento o acto de autoridad sufre un agravio en su esfera jurídica.
- c) Ante el órgano judicial de control se substancia un procedimiento contencioso entre el sujeto específico agraviado y el órgano de autoridad de quien proviene el acto que se reclama.
- d) Las decisiones que emite el órgano de control, sólo tienen efecto en relación con el agraviado.

2.- En lo que respecta al control por vía de excepción, la impugnación de la ley o acto violatorio no se hace directamente ante una autoridad judicial distinta, sino que opera a título de defensa en un juicio previo en el que uno de los litigantes invoca la ley que se reputa inconstitucional, es decir, toda autoridad puede desplegar el control de la Constitución en apego al principio de supremacía constitucional que obliga a arreglar sus fallos a las disposiciones de la ley fundamental, a pesar de mandamientos en contrario contenidos en la legislación ordinaria.

Este sistema, que también suele llamarse de control difuso,

presenta como nota relevante, el auto-control de la constitucionalidad, es decir, que son los mismos jueces, de cualquier categoría que sean, los que, por preterición aplicativa de una ley - secundaria opuesta a la Constitución, tutelan ésta mediante la - adecuación de sus decisiones a los mandamientos de la Carta Magna.

En este sentido, el artículo 133 constitucional consigna la obligación para todas las autoridades judiciales en el sentido - de arreglar sus decisiones a la Ley Suprema, "a pesar de las dis - posiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Como resumen del control constitucional por vía de excepción se señalan las siguientes conclusiones:

- a) En estricta observancia al artículo 133 constitucional, los jueces de cada Estado tienen el deber de ajustar sus fallos a - ella.
- b) El cumplimiento de ese deber entraña la declaración tácita de contrariedad o de conformidad de dichas constituciones y leyes - con la ley fundamental.
- c) La facultad de autocontrol y la facultad de heterocontrol son compatibles en atención al sistema de presentación constitucional establecido en el derecho mexicano.
- d) El deber judicial establecido en el artículo 133 es extraño a nuestro sistema de tutela constitucional y obedeció a la imitación de una disposición constitucional norteamericana, que en - los Estados Unidos significa la base de la tutela constitucional pero que en nuestro régimen no tiene razón de ser.
- e) En el terreno de la legalidad, el ejercicio del autocontrol -

provoca trastornos en el orden jurídico y un grave desquiciamiento en la organización gubernativa del país y en la gradación jerárquica en que ésta se estructura.

f) Solamente en los casos en que alguna ley o Constitución local contenga preceptos notoriamente opuestos a la ley suprema los jueces de cada Estado tienen el deber de no aplicarla, adecuando sus fallos a los mandamientos de ésta.

II.- Control por órgano neutro. A través de este sistema la defensa constitucional la efectúa el Estado por conducto de uno de sus órganos ya existentes quien, ejerciendo ciertas atribuciones con las que está investido lleva a cabo una actividad que no es de imperio, sino simplemente mediadora o reguladora de la vida jurídica del país.

III.- Control por órgano mixto. De acuerdo a este sistema el control constitucional se realiza por medio de un órgano cuya naturaleza es tanto política como judicial, o bien por la acción conjunta de un órgano que pertenezca a la primera categoría, y otro que pertenezca a la segunda, de tal manera que parte de la Constitución es defendida políticamente frente a ciertos actos de autoridad y parte, jurídicamente, frente a otra clase de actos".⁴²

IV.- Control judicial. El maestro Héctor Fix Zamudio alude a un control o garantía judicial de la Constitución, distinguiéndolo del jurisdiccional y haciéndolo consistir en el "procedimiento - que se sigue ante un tribunal establecido al efecto, y que tiene como función la de declarar, ya sea de oficio o, principalmente

⁴² Burgóa Orihuela, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. 17a. edición. Ed. - Porrúa, S.A. México 1981. págs. 158 a 173.

a petición de personas u órganos legitimados, cuando una ley o acto son contrarios a la ley fundamental, produciendo tal declaración la anulación absoluta de los mismos".⁴³

El doctor Burgóa Orihuela, discrepando de Fix Zamudio, afirma que el control judicial los mismos atributos que caracterizan a los sistemas político y jurisdiccional, por lo que no es aceptable conceptuarlo como un sistema diferente de control constitucional. De igual manera sucede con otros medios de control - como son los que se refieren a la protección política, jurídica, económica y social, ya que su operación no concluye en la invalidación de leyes o actos de autoridad específicos que sean contrarios a la Constitución.

⁴³ Fix Zamudio, Héctor. EL JUICIO DE AMPARO. Ed. Porrúa, S.A. México 1964. pág. 63.

CAPITULO III

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN LA LEGISLACION Y EN LA DOCTRINA

A) CONSTITUCIONES Y LEYES MEXICANAS

1.- Constitución de 1824. Esta Constitución, que fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre del mismo año, careció completamente de declaración de derechos.

Sin embargo, "en el inciso sexto de la fracción V del artículo 137, hay una facultad con que se invistió a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las infracciones constitucionales y leyes generales, según se prevenga en la ley correspondiente".⁴⁴

En contra de la opinión de Alberto Trueba Urbina y, concordando más con los criterios de Emilio Rabasa y Alfonso Noriega, González Cosío considera que "lo señalado en el artículo 137 no es antecedente directo del juicio de amparo, además de que ni siquiera fue promulgada la Ley Reglamentaria que hubiese regulado la atribución referida en dicho artículo".⁴⁵

2.- Las Siete Leyes Centralista de 29 de diciembre de 1836. Jorge Gaxiola hizo un meritorio estudio que desempolva el sistema de control constitucional que ésta ley fundamental instituye.

44 Rangel y Vázquez, Manuel. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y EL JUICIO DE AMPARO DE GARANTIAS EN EL ESTADO FEDERAL. Tesis. Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1952. pág. 241.

45 González Cosío, Arturo. EL JUICIO DE AMPARO. Textos Universitarios. U.N.A.M. México 1973. pág. 11.

Dicho sistema "sigue los perfiles trazados por Sneyés para el Senado Conservador y crea un órgano político de control constitucional denominado Supremo Poder Conservador"⁴⁶. Es adecuado señalar que el Poder Conservador tenía facultades absolutas, ya que entre sus atribuciones estaba, por ejemplo, la de declarar la nulidad de cualquiera de los actos de los otros poderes, a petición de alguno de ellos indistintamente.

La primera tentativa para establecer un medio práctico y eficaz para contener a la autoridad en el límite de sus atribuciones, se encuentra en la Segunda Ley que establecía:

"I.- Declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución y le exijan dicha declaración o el Supremo Poder Ejecutivo o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder legislativo, en representación, que firmen dieciocho por lo menos.

II.- Declarar, excitado por el poder legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados después de que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

III.- Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.

IV.- Si la declaración fuese afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que, sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa y fallo que hubiere lugar.

46 González Cosío, Arturo. Ob. cit. pág. 12.

V.- Suspender a la Alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando alguno de ellos trate de transtornar el orden público".

No hay que olvidar que el Poder Conservador con sus facultades omnímodas, significa, de acuerdo con los tratadistas, el llamado sistema de control de la constitucionalidad de las leyes y actos por órgano esencialmente político.

El sistema de control introducido por la Segunda Ley Constitucional de 1836 faculta al legislativo, ejecutivo y judicial, a demandar ante el Supremo Poder Conservador la inconstitucionalidad de una ley o decreto, lo que significa que dicho poder debía ser excitado por alguno de los tres órganos señalados y, en el caso del legislativo, por la representación de 18 legisladores. Por tal motivo, este sistema tuvo el inconveniente de que no facultó a los particulares para demandar directamente la inconstitucionalidad de una ley o decreto.

"La resolución que emitiera éste órgano tendría efectos generales y dicha ley no podría invocarse, pues ya había sido declarada inconstitucional por el órgano competente"⁴⁷.

Independientemente de las exageraciones, "puede tomarse al Poder Conservador como antecedente del control constitucional en nuestro derecho"⁴⁸, aunque de manera teórico, ya que en la práctica no tuvo ningún funcionamiento, por lo que no es antecedente directo del juicio de amparo.

3.- Constitución de Yucatán de 1840. Con la implantación del sistema centralista, el Estado de Yucatán se convirtió en -

47 Aguilar Alvarez y de Alba, Horacio. EL AMPARO CONTRA LEYES. Ed. Trillas, S.A. México 1990. pág. 42.

48 González Cosío, Arturo. Ob. cit. pág. 12.

Departamento y los gobernantes fueron nombrados por el Presidente de la República, ordenando el aumento a los aranceles al comercio de exportación y el envío de un contingente para la campaña de Texas. Esta situación originó una insurrección local, dando lugar al restablecimiento del régimen federal en dicha entidad. De esta manera Yucatán se hallaba separado del sistema centralista, lo que explica que se haya elaborado un Proyecto de Constitución para el Estado como si se tratase de una entidad federativa.

En este contexto, siendo diputado local Manuel Crescencio Rejón, junto con Pedro C. Pérez y Darío Escalante, redactaron un Proyecto de Reformas a la Constitución local de 1825. El proyecto de 23 de diciembre de 1840 fue aprobado en marzo de 1841 y entró en vigor el 16 de mayo del mismo año. "Por estas razones - cronológicas algunos autores señalan a la Constitución Yucateca como de 1841"⁴⁹.

En relación a las leyes fundamentales, es necesario señalar a la Constitución de referencia, aun cuando no fue de carácter nacional, ya que tuvo marcada influencia en el desarrollo del control de la constitucionalidad de las leyes.

Por otra parte han habido discusiones entre eminentes constitucionalistas mexicanos, ya que unos defienden a Crescencio Rejón como creador del juicio de amparo, y otros, sostienen para Mariano Otero esta consideración. En sentido estricto hay que asentar que Crescencio Rejón fue el precursor directo de la fórmula Otero, que posteriormente se desarrolló como juicio de ampa

⁴⁹ Arellano García, Carlos. EL JUICIO DE AMPARO. Ed. Porrúa, S.A. México 1982. pág. 108.

ro. Tampoco debe negársele a Rejón la primacía en la organización racional de un sistema de control constitucional.

En el proyecto destacan los derechos individuales y un sistema de defensa de los mismos, así como del control de la constitucionalidad. El control se le otorga a la Suprema Corte y por ello se considera de tipo jurisdiccional, como se desprende de la lectura de su artículo 53, que establecía que a la Suprema Corte de Justicia correspondía:

"..amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra las leyes y decretos de la legislatura contrarias a la Constitución o contra las providencias del gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas".

Es necesario señalar que el artículo transcrito limitó la procedencia del juicio constitucional, pues no procedía contra las resoluciones judiciales.

Sin lugar a dudas en la estructuración del control de la constitucionalidad influyó el análisis que hizo Alexis de Tocqueville del régimen constitucional norteamericano, "sin que esto signifique que Crescencio Rejón haya imitado a dicho régimen, ya que en los Estados Unidos el control jurisdiccional de la Constitución se ha ejercido por vía de excepción y en la Constitución de Yucatán se instituyó por la vía de acción"⁵⁰.

4.- Proyectos de 1842. El sistema centralista, como es sabi

50 Burgúa Orihuela, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 118.

do, provocó diversos pronunciamientos que culminaron en el Plan de Tacubaya, en septiembre de 1841, que desconocía a los poderes legislativo y ejecutivo y pedía, además, de que se eligiera un presidente provisional, que se convocara a un Congreso Constituyente.

En atención a lo estipulado en el Plan de Tacubaya, se reunió el Congreso Constituyente en junio de 1842, mismo que conoció los proyectos de Constitución antes de ser disuelto en diciembre del mismo año. La comisión que preparó los proyectos estaba dividida en centralistas, que formularon el proyecto de la mayoría, y en federalistas, agrupando a Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo, quienes formularon el proyecto de la minoría.

El artículo 81 del proyecto de la minoría señaló que para conservar el equilibrio de los poderes públicos y prever los atentados que se dirigían a destruir su independencia o confundir sus facultades se adoptaban las siguientes medidas: todo acto de los poderes legislativo o ejecutivo que tendiera a privar a una persona determinada de alguna de las garantías que otorgaba la Constitución, podía ser reclamado por el ofendido ante la Suprema Corte de Justicia. Interpuesto el recurso, podían suspender la ejecución los tribunales superiores respectivos.

El mismo artículo otorgaba la posibilidad de impugnar una ley por inconstitucionalidad. En su fracción II señalaba que si dentro del mes siguiente al que se publicara una ley del Congreso, fuere reclamada como contraria a la Constitución o por el Presidente, de acuerdo con su Consejo, o por dieciocho diputados y seis senadores, o tres legislaturas, ante la Suprema Corte, é

ta debería mandar la ley a la revisión de las legislaturas para que resolvieran si era o no inconstitucional, de manera que la propia Suprema Corte publicara el resultado.

"El sistema creado por Otero era inferior, jurídicamente hablando, al instituido por Rejón, pues, además de que en este caso las autoridades responsables sólo podían ser el ejecutivo y - las legislaturas locales, quedando fuera del control jurisdiccional el poder judicial local y los tres poderes federales, sólo se contraía el reclamo a las violaciones de las garantías individuales, a diferencia del sistema de Rejón que lo hacía extensivo a toda infracción constitucional".⁵¹ Por tanto, Otero propuso un sistema híbrido que, además, trajo consigo las desventajas que - un régimen de control por órgano político ocasiona.

Por otra parte, "el proyecto elaborado por el grupo mayoritario consignó un sistema de control constitucional, en el que se atribuyó al senado la facultad de declarar nulos los actos del poder ejecutivo que fuesen contrarios a la Constitución Federal, a las de los Departamentos o a las leyes generales, teniendo dicha declaración efectos erga omnes".⁵²

Si bien es loable -señala Arellano García- "que el Proyecto de la Mayoría contenga la preocupación de consagrar un medio de tutela contra la inconstitucionalidad de los actos, el sistema establecido fue muy diferente y, desde luego, es inferior frente al sistema del Proyecto de la Minoría y mucho más inferior al sistema de la Constitución Yucateca".⁵³

51 Burgóa Orihuela, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 119.

52 Ibidem. pag. 120.

53 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 115.

5.- Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843. Estas Bases para la organización política del país fueron sancionadas por Antonio López de Santa Anna y rigieron durante poco más de tres años.

En este ordenamiento legal no existe medio alguno para la protección de los derechos de los habitantes de la nación. Sin embargo, en la fracción XVII del artículo 66 se concedió al Congreso la facultad de anular los decretos expedidos por las Asambleas Departamentales que fueran contrarios a la Constitución. Dicho artículo señala:

"Son facultades del Congreso:

XVII.- Reprobar los decretos dados por las Asambleas Departamentales cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes y en los casos prevenidos en estas Bases".

De acuerdo al doctor Burgóa, en las Bases se suprimió el Poder Conservador de la Constitución de 1836, sin que se colocara al Poder Judicial en el rango de órgano tutelar del régimen constitucional, ya que propiamente sus funciones se reducían a revisar las sentencias que en los asuntos del orden civil y criminal pronunciaban los jueces ordinarios".⁵⁴

Para Arellano García, esta situación fue un retroceso. En efecto, sostiene el jurista, "en las Leyes Constitucionales de 1836 existió el Supremo Poder Conservador como un órgano de control político frente a las violaciones constitucionales; en cambio, en las Bases de referencia, se suprime dicho Poder pero no se establece un sistema de control que lo sustituya".⁵⁵

54 EL JUICIO DE AMPARO. Ob cit. pág. 121.

55 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 115.

6.- Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847. El 22 de agosto de 1846 el general José Mariano de Salas, por instrucción del presidente Santa Anna, emitió un decreto mediante el cual se restituyó la vigencia de la Constitución de 1824, a reserva de reformarse por un Congreso el cual se convocó en diciembre de ese año.

El 6 de diciembre de 1846 inició sus sesiones el Congreso - que, simultáneamente, estaba revestido de facultades constituyentes y ordinarias. A efecto de realizar sus funciones de constituyente,⁵⁶ "el Congreso designó para integrar la Comisión de Constitución a Manuel Crescencio Rejón, Joaquín Cardoso, Pedro Zubigta, Espinoza de los Monteros y Mariano Otero".⁵⁷

El 5 de abril de 1847 la Comisión aceptó la proposición de - restituir la vigencia de la Constitución de 1824. Sin embargo, don Mariano Otero estando de acuerdo con ello, propuso que se anexara a dicho dictamen su célebre voto particular, siendo este aprobado como Acta de Reformas el 18 de mayo de ese mismo año.

De suma importancia es este antecedente legislativo ya que - en el nace incuestionablemente el juicio de amparo.

Los artículos 22, 23 y 24 del Acta de Reformas establecen la posibilidad de leyes contrarias a la Constitución, proveyendo el sistema de defensa de la misma a través de un control político -

56 Aguilar Alvarez y de Alba, Horacio. Ob. cit. pág. 48.

57 A pesar de que Rejón formó parte del citado Congreso, no aparece sigando el Acta de Reformas que éste expidió el 18 de mayo de 1847. Su biógrafo, Echánove Trujillo, explica la ausencia de don Crescencio por un incidente que resulto calumnioso, a través del cual se le lanzó la imputación de haber estado en connivencia con un señor de apellido Benton, comisionado por el gobierno de Estado Unidos, para entablar negociaciones que se consideraron ruinosas para México a propósito de la guerra entre ambos países. De tal imputación Rejón quedó reivindicado, más a pesar de ello, optó por no volver al Congreso pretextando enfermedad. (Burgóa, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 123).

ejercido por el Congreso de la Unión. Los citados numerales señalan lo siguiente:

"Artículo 22.- Toda ley que ataque a la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero ésta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 23.- Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General fuere reclamada como inconstitucional, o por el Presidente de acuerdo con su Ministerio o por diez Diputados o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá a la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día darán su voto.

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

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

El artículo 22 transcrito establece un sistema de control por órgano político para tutelar la Constitución y leyes generales, de la leyes de los Estados contrarias a esa Constitución y leyes generales. La subsistencia de tal control político entraña una inferioridad respecto del sistema que instituía la Constitución de Yucatán.

Por otra parte, en el artículo 23 se observa falta de unidad en el sistema de control de la constitucionalidad; ya que quien

conoce del reclamo es la Suprema Corte, pero requiere someter la ley al examen de las legislaturas locales quienes resolverán si es o no contraria a la Constitución, mediante votación mayoritaria.

Es notorio el hecho de que en el artículo 25 del Acta de Reformas, Otero estructuró el juicio de amparo que en 1842 fue ideado por Rejón. En ese artículo se señalaba:

"Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan ésta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare".

Este artículo elabora, para la estructuración del juicio de amparo, "un procedimiento especial, de carácter extraordinario para la protección de los derechos individuales públicos en forma inigualable que por primera vez se estatuyó para el control de la constitucionalidad de tales derechos y, posteriormente, de las leyes".⁵⁸

"La estrechez del sistema de Otero, limitado a la defensa de los derechos del hombre contra leyes o actos directamente enderezados a violarlos hizo aparecer el juicio constitucional como institución expresamente creada para amparar y robustecer los derechos de los individuos",⁵⁹ no obstante son suyas exclusivamente

58 Rangel y Vázquez, Manuel. Ob. cit. pág. 250.

59 Rabasa, Emilio. EL ARTICULO 14 y EL JUICIO CONSTITUCIONAL. Ed. Porrúa S.A. 5a. edición. México 1984. pág. 237.

las siguientes ideas fundamentales: hacer de la querrela contra una infracción, un juicio especial y no un recurso; dar competencia en el juicio sólo a los tribunales federales; y, prohibir toda declaración general sobre la ley o acto violatorios

El sistema del artículo 25 no es completo, se integra con los artículos anteriores del 22 al 24 y ello da lugar a que se trate de "un sistema híbrido en cuanto a que mezcla el control político con el jurisdiccional".⁶⁰

A pesar de que el Acta de Reformas fue aprobado por el Congreso, su vigencia no tuvo lugar ya que la ley que debería fijar las garantías y establecer los medios de hacerlas efectivas se dictó tardíamente.

7.- Constitución de 1857. Al triunfo de la Revolución de Ayutla, iniciada en marzo de 1854, para derrocar a Santa Anna, se convocó al Congreso Constituyente, en febrero de 1856, que había de dar nacimiento a la Carta Magna de 1857. Después de una serie de discusiones sobre los diversos artículos que compondrían el texto de la ley, el Congreso juró la Constitución el 5 de febrero y fue promulgada el 11 de marzo de 1857.

La nueva Constitución introdujo en su artículo 126 la declaración relativa a la supremacía constitucional tomada del texto norteamericano correspondiente. "Como los autores no pudieron mejorar el sistema de Otero, lo adoptaron completamente en el artículo 101, en el que por primera vez se instituye el juicio de amparo".⁶¹

60 Arellano García, Carlos. Ob. cita. pág. 120.

61 Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio. Ob. cit. pág. 53.

En esta Constitución desapareció el sistema de control por órgano político que estableció el Acta de Reformas, documento que lo combinó con el sistema jurisdiccional. La comisión del Congreso Constituyente elaboró una severa crítica contra el régimen político de tutela constitucional implantado en dicha Acta pugnando "porque fuese la autoridad judicial la que observase la protección de la ley fundamental en los casos concretos en que se denunciase por cualquier particular alguna violación a sus mandamientos y mediante la instauración de un verdadero juicio, en que los fallos no tuvieren efectos declarativos generales".⁶²

En consecuencia, en la Constitución de 1857, el amparo se consagró en los artículos 101 y 102, cuyo texto definitivo es el siguiente:

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

- I.- Por leyes o actos de cualquier autoridad que violenten las garantías individuales;
- II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulnere 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".

En el precepto transcrito queda claro que se estableció el control de la constitucionalidad por vía y órgano jurisdiccional atribuyéndole a los tribunales federales, la competencia para intervenir a efecto de conocer de las violaciones a las garantías individuales o invasión en la esfera de las autoridades federales o estatales.

62 Burgóa Orihuela, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 123.

Los juicios que se suscitaron por las controversias que señala el artículo citado, se seguirán a petición de la parte agraviada, como indicaba el artículo 102, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará la ley reglamentaria. Señala dicho precepto:

"102.- Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará la ley. La sentencia será tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

En lo que se refiere al juicio de amparo, ésta Constitución contiene un aspecto de suma importancia: no se limita la procedencia a los actos emanados del legislativo y ejecutivo, sino que abarca a todas las autoridades, lo que significa que ningún acto de autoridad puede escapar al control de la constitucionalidad encomendado a la Suprema Corte de Justicia.

8.- Constitución de 1917. Concluida la lucha armada con el triunfo de Venustiano Carranza, se determinó convocar un Congreso Constituyente con la finalidad de elaborar una nueva Constitución. Para ello, el 14 de septiembre de 1916 se hizo la convocatoria, de tal forma que inició sus trabajos el 21 de noviembre siguiente en la ciudad de Querétaro. El proyecto de Constitución fue aceptado, modificado y adicionado, promulgándose nuestra Carta Magna actual el 5 de febrero de 1917.

La Constitución vigente se aparta de la doctrina individualista, ya que a diferencia de la de 1857, no considera los dere-

chos del hombre como la base y objeto de las instituciones sociales, sino que los reputa como un conjunto de garantías individuales que el Estado concede a los habitantes de su territorio, además, consigna las llamadas garantías sociales, es decir, un conjunto de derechos otorgados a determinadas clases sociales, que tienden a mejorar y consolidar su situación económica, contenidas, fundamentalmente, en los artículos 3o., 27 y 123.

Por lo que respecta al control de la constitucionalidad de la ley, conservó sin modificación los conceptos del artículo 101 de la Constitución anterior, que en la actual toma el número 103. Por otra parte, en el artículo 107 se reprodujeron los términos del 102 anterior, precisando y ampliando la substanciación del juicio constitucional.

De acuerdo a la actual ley fundamental se confía al órgano judicial la defensa de la Constitución y por ello se dice de función jurisdiccional cuando se determina el sistema de control de la constitucionalidad de la ley, el que, como ha quedado asentado, se efectúa a través del juicio de amparo.

A manera de síntesis es necesario precisar que se ha observado una evolución del sistema de control de la constitucionalidad a partir del Proyecto de la Minoría de 1842. Ese proyecto no garantizó el cumplimiento de la Constitución respecto de autoridades federales, ni en relación con autoridades del orden judicial. En cambio, en el Acta de Reformas de 1847, ya se admite la procedencia del amparo contra autoridades de carácter federal aunque todavía no procede contra actos de autoridad judicial. Ya en la Constitución de 1857 se concluye el proceso evolutivo de la institución, ya que el juicio de amparo comprende a toda clase de -

autoridades, sean locales, federales o municipales, situación - que se conserva y mejora en la actual Constitución de 1917.

B) DOCTRINA MEXICANA

En principio, cuando surgió el juicio de amparo como una institución nueva en el medio jurídico, los juristas de la época tenían pocos conocimientos de su verdadera naturaleza, y empezaron a desarrollar las teorías que los llevarían a desenvolver dicho juicio en todos sus aspectos.

A pesar de que nuestra Constitución dispone que las leyes - pueden ser materia de amparo, no siempre se ha considerado procedente el amparo contra leyes, o si se ha admitido, ha sido con - ciertos requisitos. Esas diversas interpretaciones que se le - han dado a los preceptos legales, así como a las diversas teorías que se han sustentado al respecto, han venido a hacer del - amparo contra leyes un problema confuso.

De esta forma, lentamente, fueron formulándose diversas tesis que no sólo aclararon las disposiciones legales entonces vigentes, o bien proyectos de leyes, sino que a la vez, intentaron perfeccionar el amparo.

Con respecto al tema de la tesis, imperaron, principalmente, tres teorías que a continuación mencionaremos.

1.- José María Lozano. Las ideas sobresalientes de éste insigne jurisconsulto se dieron en el sentido de que el amparo contra leyes era improcedente en virtud de que si la ley no se aplicaba no podía perjudicar a nadie y por tanto, que era necesario

un acto de ejecución para intentar el juicio, pues sin un acto - reclamado aquel resultaba improcedente y extemporáneo.

En su brillante obra sobre los derechos del hombre, expuso - la teoría en los siguientes términos: "Para la procedencia del - recurso de amparo no basta la existencia de una ley anticonstitucional que viole una garantía individual. Mientras al ley no se ejecuta o aplica debe considerarse como letra muerta, a nadie ofende ni causa perjuicio y sería en vano intentar un recurso pa ra prevenir su aplicación. La ley adquiere una existencia real y produce sus efectos cuando se aplica a un caso particular, en consecuencia, sólo entonces hay una persona y ésta tiene el der cho de defensa contra la aplicación de la ley por medio del recurso de amparo. Por supuesto que para hacer uso de éste remedio no se necesita que la ley sea perfectamente ejecutada, basta un principio cualquiera de ejecución para que el ofendido pueda recurrir a los tribunales federales pidiendo amparo de la justicia de la Unión. Si no hay acto reclamable el amparo es extemp⁶³ ráneo e improcedente".

Por otra parte, el maestro Alfonso Noriega, transcribiendo - las ideas de Lozano, señala que: "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 aun, quien solicitara que se le eximiera de obede cerlas antes de que se hubiera exigido su cumplimiento, aunque - fueran notoriamente anticonstitucionales, pediría lo que lo tribunales no pueden conceder, porque sus sentencias han de ser en

63 Echeverría y Barrutia, Salvador. EL AMPARO CONTRA LEYES. Tesis. Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1943. pág. 42

estos juicios tales, según el precepto del artículo 102 de la Constitución (correspondiente al 107 de la actual), 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".⁶⁴

En consecuencia, una ley, por el hecho de ser expedida, no da lugar a que la autoridad la declare contraria a la Constitución, ni aun en el supuesto caso de que fuere notoriamente anti-constitucional, pues la sola expedición no basta para ocasionar un perjuicio a nadie; por que es indispensable que la ley se ejecute, aplicándose a un caso concreto, adquiriendo de esta manera su forma real. Sólo entonces, la ley adquiere vida, ya que existe una persona ofendida, que tiene derecho de intentar ante la autoridad del control, el ejercicio de la acción correspondiente en atención a que el acto que reclama viola sus garantías individuales, o bien implica invasión de las soberanías local o federal.

2.- Ignacio L. Vallarta. La tesis sustentada por Lozano fue adoptada posteriormente por don Ignacio L. Vallarta, quien siendo ministro de la Suprema Corte, luchó porque no se abusara indbidamente del juicio de amparo, con el deseo de que la institución no cayera en descrédito.

Siendo uno de los precursores del control de la constitucionalidad, sostuvo que el amparo era improcedente contra leyes, afirmando igualmente que la ley mientras no sea aplicada es letra muerta y que, además, en las sentencias pronunciadas en los jui-

64 Noriega, Alfonso. LECCIONES DE AMPARO. Tomo I. 3a. edición. Ed. Porrúa, S.A. México 1991. pág. 130.

cios de amparo, las autoridades judiciales tienen la obligación de no hacer ninguna declaración general respecto de la ley, sino que deben limitarse a proteger y amparar en el caso especial sobre que verse el proceso.

Tanto Lozano como Vallarta al afirmar y sostener que el amparo era improcedente contra leyes, por los motivos asentados en sus respectivas tesis,⁶⁵ no tomaron en cuenta que hay muchas leyes que no necesitan de ningún acto intermedio para ser aplicadas, que basta su promulgación, para que surtan inmediatamente sus efectos y tengan aplicación inmediata.

3.- Emilio Rabasa. La tesis formulada por Lozano y Vallarta no encontró opositores durante muchos años y mereció la aceptación de los mexicanos, hasta que otro distinguido y notable jurisconsulto, Emilio Rabasa, escribió su célebre obra denominada "El juicio constitucional", en la que combate duramente las tesis de sus predecesores, al afirmar que el amparo es procedente contra leyes, que no hay razón alguna para exceptuar del juicio constitucional los actos legislativos, como tampoco debe hacerse clasificación de las leyes para determinar las que pueden ser objeto del juicio desde su promulgación y las que pueden serlo desde su aplicación, ya que la acción nace cuando la violación se comete y en el caso de las leyes inconstitucionales, esta se lleva a cabo desde el momento de su promulgación, que es cuando adquieren el carácter de normas obligatorias, por lo que el individuo que esté comprendido dentro de la designación de la ley, es un agraviado por la violación.

⁶⁵ Echeverría y Barrutia, Salvador. Ob. cit. pág. 43. Emilio Rabasa. - Ob. cit. pág. 295.

Rabasa no admitió la solución propuesta por Lozano y Vallarta al problema que plantearon respecto del momento en que debería pedirse amparo en contra de una ley inconstitucional, ya que para él el ideal teórico del gobierno consiste en que la ley suprema no sea violada nunca, ni por error ni deliberadamente, ya que esto sólo podría alcanzarse si fuera posible la creación de un poder dotado de prudencia y sabiduría sobrehumanos, que estuviese sobre todos los poderes y calificara sus actos antes de que produjeran efecto alguno. Por ello, agregaba: "Las infracciones de la ley que no se remedian son generadoras de una serie de males para la comunidad y los individuos: el daño personal, el descrédito y la corrupción de la autoridad que interviene, el desprestigio de las leyes, el menosprecio de la autoridad legislativa. Pero si la infringida es la ley que rige las leyes y norma los poderes públicos, la sustituye la fuerza y aunque a ésta se acojan los pueblos sumisos, lo hacen rompiendo todo vínculo moral con quien la emplea".⁶⁶

Lo que para Rabasa hace procedente el juicio de amparo contra leyes es que haya violación de garantías, ya que en este caso la ley desde su promulgación es violatoria de ellas. Por ello señalaba que "la acción nace cuando la violación se comete, así, el problema queda reducido a esta cuestión: ¿cuándo se dice cometida por la ley la violación en los casos de lesión de un derecho personal?. La respuesta se impone por necesidad: desde el momento en que por la promulgación el acto legislativo toma fuerza de determinación obligatoria que debe cumplirse".⁶⁷

⁶⁶ Rabasa, Emilio. Ob. cit. pág. 284.

⁶⁷ Ibidem. pág. 288. Noriega, Alfonso. Ob. cit. pág. 132.

Seguidamente, al tratar sobre las leyes que desde el momento en que son promulgadas lesionan las garantías de determinadas - personas, y que por eso mismo se hace necesario la procedencia - del amparo, manifiesta lo siguiente: "... hay leyes que, en un - precepto que reviste la forma general, comprenden personas que - están de antemano en el caso, y que para ellas se dicta expresa- mente la disposición, son personas innominadas, pero bien defini- das y el precepto las señala para su acción especial e ineludible. Quien entonces demuestre que esté comprendido en la designación de la ley, es un agraviado por la violación y habrá comprobado su derecho de ser oído en juicio contra ella".⁶⁸

Por otra parte, impugnó también la tesis de Vallarta por lo que respecta al efecto de la sentencia en los amparos contra le- yes, afirmando por el contrario que no hay derogación de la ley, situación que es propia de las facultades del poder legislativo, sino que únicamente se trata de una resolución por la que se de- clara inaplicable la ley en los casos concretos de que se trata y que la intención de los constituyentes de 1857 fue el de que - la ley que fuese aplicable por inconstitucional, fuera anulada - por el desuso y acabara por derogarla el legislativo.

Rabasa concluye señalando que "lo que repugna a los interpre- tes de la restricción es que, mientras el amparo contra un acto sólo produce efectos en lo presente, porque anula un precepto ais- lado y especial, el amparo contra una ley surte efectos en lo - porvenir, porque la ley sigue viviendo y obrando sobre la genera- lidad y queda sin valor contra el individuo amparado. No es , -

68 Ibidem. pág. 289.

pues, la generalidad de la sentencia, sino la generalidad de sus efectos lo que repugna, cuando precisamente el desiderátum del juicio constitucional es que con declaración particular, sus efectos sean todo lo generales que sea dable ... que un acto inconstitucional no vuelva a repetirse por ninguna autoridad en ningún tiempo, que la ley violatoria de la Constitución quede muerta para siempre, y que los jueces no vuelvan a aplicarla nunca".⁶⁹

C) DERECHO COMPARADO

1.- AMERICA LATINA

a).- Estados Unidos. Aunque dentro del sistema estadounidense se no existen tribunales especiales de control sobre leyes inconstitucionales, frente a estas se protegen los ordenamientos supremos y primordialmente la Constitución Federal a través de la invalidación de los actos en que aquella se hubiere aplicado.

Esta invalidación no entraña la declaración de inconstitucionalidad de una ley, sino simplemente su ineficacia.

Además del Habeas Corpus, en el sistema norteamericano funciona lo que Rabasa denominó juicio constitucional, cuyo objetivo estriba en proteger la Constitución y demás cuerpos legislativos, como son las leyes federales y los tratados internacionales "juicio que no es unitario, sino que se divide en diversos recursos procesales, dentro de los que ocupa singular importancia el Writ of Certiorari, que es un medio de impugnar las resolucio-

⁶⁹ Ibidem. pág. 303.

nes judiciales en que no se haya respetado la supremacía normativa".⁷⁰

La idea que tradicionalmente se había sustentado en el Tribunal Supremo de Estados Unidos, sobre el concepto estricto de una controversia concreta como medio de implantar cuestiones de inconstitucionalidad, ha sido modificada, ya que durante los últimos 30 años se ha admitido lo que se ha considerado como acción o juicios declaratorios, es decir, "la posibilidad de que las partes soliciten el pronunciamiento del tribunal sobre la constitucionalidad de una ley que todavía no se les ha sido aplicada, pero que puede afectar su interés jurídico".⁷¹

Aunque en un principio la Suprema Corte se mostró renuente en admitir estos juicios, finalizó por aceptarlos, y casi todos los Estados han legislado sobre el particular, e inclusive la Unión, a través de la Declaratory Judgement Act, de 1934, lo que ha propiciado el florecimiento de estos procedimientos, que se han utilizado para lograr pronunciamientos sobre la constitucionalidad de las leyes.

b).- Canada. En el año de 1949 se estableció la plena independencia de la Suprema Corte del país, en relación con el Consejo Privado de la Corona Inglesa, al cual se elevaban, entre otras materias importantes, los problemas relativos a la constitucionalidad de las disposiciones legales.

Es necesario destacar un acontecimiento que vino a ampliar -

70 Burgóa Orihuela, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 86.
71 Fix Zamudio, Héctor. VEINTICINCO AÑOS DE EVOLUCION DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL (1940-1965). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México 1968. pág. 23

considerablemente la revisión judicial canadiense, se trata de la Ley de Reconocimiento y Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, expedida por el Parlamento en agosto de 1960.

Aunque esta declaración no puede considerarse como una verdadera ley constitucional, contiene una disposición que coloca a la misma, al menos en cierto sentido, en una situación de privilegio respecto de las leyes ordinarias, ya que "todo ordenamiento legal debe ser expedido y aplicado de manera que no viole, afecte o restrinja las libertades establecidas en la citada declaración, a menos que el Parlamento declare expresamente - que ese ordenamiento debe subsistir"⁷².

c).- Argentina. En este país se ha adoptado el Habeas Corpus del derecho anglo-norteamericano como medio jurídico que protege exclusivamente la libertad personal contra las detenciones arbitrarias o ilegales, sin que su tutela se extienda a otros derechos del gobernado consagrados constitucionalmente.

Sin embargo, mediante sentencia de 27 de diciembre de 1957, dictada en el caso Angel Sirí, la Suprema Corte creó el amparo - como acción distinta del Habeas Corpus, para tutelar todos los aspectos de la libertad constitucional. En este sentido, "el amparo es de origen judicial, pero su institución no es constitucional ni legal, circunstancia que genera notoriamente su inestabilidad, pues basta el criterio de la Corte para que su procedencia se restrinja o desaparezca"⁷³.

72 Fix Zamudio, Hécto. Ob. cit. pág. 25.

73 Burgóa Orihuela, Ignacio. Ob. cit. pág. 87.

En base a ello se han elaborado muchos proyectos de reglamentación del amparo nacional, considerando como más importante el redactado por el Ejecutivo Nacional en el mes de julio de 1964, en cuyo artículo lo. se condensan las bases de ésta institución, tal como se considera actualmente.

Independientemente de tal institución, en el derecho provincial argentino existe la inclinación para atribuir a las sentencias que dicten los Tribunales Superiores de cada entidad, en las controversias de carácter constitucional, efectos de carácter general. "Esta orientación, que se refiere a los efectos erga omnes de los fallos de inconstitucionalidad de las leyes, se encuentra en la Constitución de la Provincia del Chaco, cuyo artículo 9 señala la inconstitucionalidad de una ley, decreto, ordenamiento o disposición, la caducidad de los proyectos impugnados, en la parte afectada por la declaración dictada".⁷⁴

d).- Brasil. Con la finalidad de proteger la libertad física y cualquier derecho firme y cierto de las personas contra los actos del poder público, la Constitución brasileña de 1946 instituyó dos medios jurídicos. Por ello, en su artículo 141, en sus apartados 23 y 24, señala: "Se concederá Habeas Corpus siempre que alguien sufra o se encuentre amenazado de sufrir violencia o coacción en su libertad de locomoción, por ilegalidad o abuso de poder"; y, "para proteger derecho firme y cierto no amparado por Habeas Corpus, se concederá mandamiento de seguridad, sea cual fuere la autoridad responsable de la ilegalidad o abuso de poder".⁷⁵

74 Fix Zamudio, Héctor. Ob. cit. pag. 31.

75 Burgóla Orihuela, Ignacio. Ob. cit. pág. 89.

La nueva Constitución de 1967 configura una acción directa - de inconstitucionalidad en su artículo 10, fracciones II y VII, párrafo lo., inciso c, que otorga al Presidente de la República el derecho de acudir al Supremo Tribunal Federal para que se pronuncie sobre actos o leyes de las autoridades locales que se consideren contrarios a la Constitución, y en el supuesto de que dicho Tribunal declare la inconstitucionalidad demandada remite el expediente al Congreso Nacional para su rectificación o rechazo.

e).- Costa Rica. El control de la constitucionalidad de las leyes se realiza en este país, desde el punto de vista de los órganos encargados del control, por el sistema concentrado o austriaco.

De acuerdo al artículo 10 de la Carta Magna corresponde a la Corte Suprema de Justicia la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones de los poderes legislativo y ejecutivo contrarias a la Constitución. Conforme al artículo 20.2 de la Ley Reglamentaria de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, establece que podrán ser impugnados en esa vía, por razones de - constitucionalidad, los actos y disposiciones generales de las - instituciones descentralizadas, municipales y demás instituciones de Derecho Público.

No obstante, es conveniente aclarar que el control que ejercen los tribunales contencioso-administrativos se realiza sin la interposición de una demanda específica y autónoma de inconstitucionalidad, es decir, la inconstitucionalidad se alega como una razón más del derecho en que el recurrente fundamenta sus pretensiones de nulidad del acto o disposición impugnados. En conse-

cuencia, no se produce una verdadera daclaratoria de inconstitucionalidad en los casos en que los tribunales amparan las preten-
ciones de los recurrentes.

"La forma procesal de ejercer el control es a través de la -
vía incidental, quedando excluida la vía de acción. El recurso
se tramita directamente ante la Corte Plena mediante escrito fir-
mado por dos abogados, en el que se asientan las disposiciones -
constitucionales violadas y los vicios de inconstitucionalidad.
A este escrito debe acompañarse certificación literal del escri-
to presentado en el juicio donde se alegó la inconstitucionalidad y donde deberá aplicarse la norma que se reputa como incons-
titucional. Aceptada la demanda, la Procuraduría General de la
República ordenará la publicidad en el Boletín Judicial mediante
el cual se comunica a todas las autoridades judiciales del país
que se abstengan de dictar sentencia en aquellos juicios en que
haya de ser aplicada la disposición o disposiciones impugnadas.
Para que la demanda sea declarada con lugar deberá obtenerse el
voto afirmativo de dos terceras partes de la totalidad de los Ma-
gistrados. En caso contrario, la disposición impugnada se tiene
por aplicable y contra ella no caben nuevos recursos de inconsti-
tucionalidad.

Respecto al efecto de la sentencia, es de inaplicabilidad
para el caso concreto, y para terceros, aunque no se diga expre-
samente, se ha entendido que surte efectos a partir de su publi-
cación en el Boletín Judicial. Por tanto, sus efectos son re-
troactivos y erga omnes hacia el futuro".⁷⁶

76 Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXXIII, números 130, 131 y
132. U.N.A.M. México 1983. págs. 183 a 198.

f).- Ecuador. Este es uno de los casos de países latinoamericanos que no han aceptado abiertamente el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad.

En la Constitución de 31 de diciembre de 1946 se le atribuyó al Consejo de Estado funciones consultivas de materias constitucionales y de manera muy limitada podía ordenar la suspensión de una ley que estimara inconstitucional, a petición de juez o tribunal de última instancia, sin embargo, el Congreso era el único facultado para decidir definitivamente sobre la inconstitucionalidad de la ley impugnada. Su artículo 76 dispone:

"Si en la formación de una ley se hubiera omitido alguno de los requisitos constitucionales de forma y, sin embargo, se le hubiera promulgado como ley, la Corte Suprema suspenderá, en cualquier tiempo, con conocimiento de causa, los efectos de tal promulgación y lo pondrá en conocimiento del Congreso siguiente, el que, en Pleno y en una sólo discusión, resolverá lo conveniente, todo lo cual se publicará en el Registro Oficial; ni la resolución de la Corte Suprema ni la del Congreso surtirán efectos retroactivos".

g).- El Salvador. En la Carta Fundamental del 8 de enero de 1962 se instituye el Habeas Corpus con su función específica de protección de la libertad de movimiento: el amparo, considerado como instrumento de tutela de los restantes derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente; y, se incluye una acción popular contra la inconstitucionalidad de la leyes, que debe interponerse ante la Corte Suprema de Justicia, cuyos fallos tendrán, en este supuesto, efectos erga omnes.

h).- Guatemala. La Carta Fundamental que entró en vigor el

5 de mayo de 1966, mantiene la impugnación incidental de la constitucionalidad de las leyes aplicables a los juicios concretos, y, conserva para el amparo la función esencial del mantenimiento de las garantías individuales y la vulnerabilidad de los preceptos de la Constitución.

"Pero lo más importante en cuanto a la justicia constitucional, es que se está abriendo paso la idea de que debería establecerse una acción para combatir los ordenamientos contrarios a la Constitución, la cual debería interponerse ante un tribunal específico de constitucionalidad, en cierto modo inspirado en el modelo austriaco, ya que sus decisiones tendrían efectos generales".⁷⁷

Este criterio ya lo consigna la Constitución, de manera que las disposiciones inconstitucionales dejan de surtir efectos a partir del día en que es publicado el fallo relativo en el Diario Oficial.

i).- Uruguay. En el artículo 258 de la Constitución vigente se establece que:

"La declaración de inconstitucionalidad de una ley y la inaplicabilidad de las disposiciones afectadas por aquella podrá solicitarse por todo aquel que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo: - lo. Por vía de acción, que deberá entablar ante la Suprema Corte de Justicia; 2o. Por vía de excepción, que podrá obtener en cualquier procedimiento judicial".

En este sentido, la jurisprudencia ha establecido que "no existe contraparte en este procedimiento, aunque la doctrina con-

77 Fix Zamudio, Héctor. Ob. cit. pág. 43.

sidera, que deben señalarse como demandados los sujetos de derecho público que dictaron la norma combatida, estableciéndose así un proceso constitucional, pero siempre con efectos particulares en beneficio del reclamante".⁷⁸

j).- Venezuela. La Constitución de 1961 en su artículo 215, ordinales 3o. y 4o., reconoce plenamente la acción de inconstitucionalidad y otorga a la Suprema Corte de Justicia la facultad de "declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que sean contrarios a la Constitución; y, declarar la nulidad total o parcial de las leyes locales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de las entidades federativas o de los municipios que contradigan a la Ley Suprema".⁷⁹

Fix Zamudio, en su obra ya citada, señala que la declaración que pronuncia el Tribunal Supremo en estos casos, tiene efectos erga omnes, es decir, se traduce en la derogación de las disposiciones impugnadas.

2.- EUROPA

a).- España. En 1978 se instauró la nueva constitución Española, en la que se establece la creación de un Tribunal Constitucional, cuya competencia consiste en conocer del recurso contra leyes y normas contrarias a ella y del recurso de amparo por

⁷⁸ Ibidem. pág. 43

⁷⁹ Autores varios. FUNCION DEL PODER JUDICIAL EN LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES LATINOAMERICANOS. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México 1977. pág. 182.

violaciones a los derechos y libertades de los españoles.

En ese sentido, el artículo 121 dispone que:

"Se establece con jurisdicción en todo el territorio de la República un Tribunal de Garantías Constitucionales, que tendrá competencia para conocer:

- a) del recurso de inconstitucionalidad de las leyes; --
- b) del recurso de amparo de garantías individuales, cuando hubiera sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades".

Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y normas con fuerza de ley conoce el tribunal por interposición de parte del Presidente del Congreso de Diputados, el Presidente del Senado, el Presidente del Gobierno, los Presidentes de los Consejos de Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados y veinticinco Senadores.

El tribunal es igualmente competente para conocer "de la constitucionalidad de una norma legal invocada en algún proceso en el caso de que un juez o tribunal de oficio la considere así, y de su validez dependa el fallo que deba dictar; el juez o tribunal planteará al órgano supremo mencionado la cuestión mediante escrito. Las sentencias que dicte el Tribunal Constitucional tienen fuerza de cosa juzgada; las que declaren la inconstitucionalidad y las que se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen efecto erga omnes, el que también indica que, salvo que el fallo disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad".⁸⁰

80 Vázquez del Mercado, Oscar. Ob. cit. págs. 107 a 126.

b).- Francia. La Constitución Francesa de 1958 encomienda - su preservación a un organismo creado por ella denominado Consejo Constitucional, cuyas facultades son velar por la regularidad de las elecciones, así como mantener la supremacía de la ley fundamental frente a ordenamientos secundarios que la pudieren contravenir.

En caso de que la ley sea declarada inconstitucional, no puede ser aplicada ni promulgada, sino después de la revisión de la Constitución, facultad que corresponde al Senado y a la Asamblea Nacional correspondiente.

Como se puede deducir, el sistema de control constitucional francés es de índole jurídico-político, no jurisdiccional como - nuestro amparo, pues a parte de que la tutela de la Constitución no se confía a los tribunales, sino al referido Consejo, y la actividad protectora de éste es iniciada por el Presidente de la República, el Primer Ministro o por los Presidentes de la Asamblea Nacional o del Senado.

Además del control constitucional, "existe un control de legalidad sobre actos de la administración pública que se ejercita mediante el recurso denominado exceso de poder por un órgano contencioso-administrativo llamado Consejo de Estado, que, mediante un procedimiento simple y sin gastos, puede obtener la anulación de todos los actos administrativos ilegales"⁸¹

La diferencia entre ambos controles consiste en que las decisiones que pronuncia el Consejo de Estado son jurídicamente inimpugnables y tienen efecto erga omnes, en tanto que las senten

81 Burgúa Orihuela, Ignacio. Ob. cit. pág. 69 a 79.

cias que emite el Consejo Constitucional tienen eficacia exclusivamente sobre el caso concreto en que se ejerció la acción respectiva.

c).- Inglaterra. Este país no posee una Constitución escrita como documento fundamental y unitario con base en el cual se establezcan los principios del ordenamiento estatal. Por esta razón no se encuentra en dicho país una reglamentación expresa del control de la constitucionalidad de la ley. Sin embargo, a pesar de que no haya un cuerpo de ley unitario y sea consuetudinario su derecho, es posible referirse a disposiciones escritas que consagran derechos inviolables del ciudadano británico, que han sido considerados como el precedente de control de la constitucionalidad de las leyes.

Entre estas, las más importantes son: la Carta Magna de 1225 que manda respetar al hombre libre, el cual no puede ser detenido sin juicio legal de sus pares, ni molestado en su persona, de rechos y propiedades, y siempre según las leyes del país. La Protección of Habeas Corpus, institución que no alcanzó una expresión estricta sino hasta los Estatutos del siglo XVII. Este ordenamiento es un writ mediante el cual todo juez de la Alta Corte debe ordenar a cualquier autoridad que tenga una persona detenida, que lo presente ante él y que señale la razón de su arresto.

Con el tiempo, "la autoridad del monarca inglés fue disminuyendo, porque, en primer lugar, el Parlamento ya se había formado, y, en segundo término, porque éste organismo fue absorbiendo lentamente la potestad legislativa real, mediante proposiciones de ley que formulaba".⁸² De esta manera el Parlamento impuso al

rey otro estatuto legal que vino a consolidar y corroborar las - garantías estipuladas en la Carta Magna: la Petición of Rights.

Por último, Bill of Rights de 1789, mediante el cual para asegurar sus derechos, los lores espirituales y temporales y los comunes declaraban que la autoridad real no podía suspender o - dispensar las leyes o su ejecución, sin el permiso del Parlamento.

A pesar de todo, puede hablarse de un control de leyes en In glaterra, control que es ejercido por un Órgano judicial, si se toma en consideración que los tribunales pueden anular cualquier acto de autoridad si ésta viola las normas que forman la Common Law o la Statute Law.

En ese sentido, Gilbert Tixier, citado por Vázquez del Mercado, afirma que "los tribunales pueden anular las decisiones - administrativas con apoyo en los principios del ultra vires y de la violación de las reglas de la justicia natural. En ausencia de una jurisdicción administrativa de derecho común, éstos son dos principio que guían a las Cortes inglesas en el ejercicio de ese control, que constituye una garantía esencial para los ingleses".⁸³

82 Ibidem. pág. 65

83 EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY. Ob. cit. págs. 103 a 106.

CAPITULO IV
LA LEY EN EL AMPARO
A) LEY AUTOAPLICATIVA

1.- CARACTERISTICAS

La palabra auto, de origen griego, es un complemento en la formación de algunas voces españolas, cuyo significado es: propio o uno mismo. De esta manera, señala Arellano García, cuando denominamos "autoaplicativas a unas leyes no referimos a la circunstancia de que la ley produce efectos jurídicos frente a alguno de sus destinatarios, por si misma, sin requerir un acto intermedio de aplicación"⁸⁴. Esta es una de las características más sobresalientes del juicio de amparo que se intenta contra leyes que se presumen inconstitucionales.

La norma jurídica contenida en una ley tiene una hipótesis - de cuya realización depende que se produzcan consecuencias jurídicas. Respecto de las leyes autoaplicativas, al iniciarse la vigencia, se produce el fenómeno de que hay gobernados que inmediatamente adquieren deberes jurídicos a través de esas leyes. Por ello, si esos deberes afectan sus garantías individuales o sus derechos derivados de la competencia entre Federación y Estados, procede el juicio de amparo.

La distinción entre normas jurídicas autoaplicativas y heteroaplicativas es útil en cuanto que, las primeras son impugnables

84 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 564.

bles en amparo a partir de la iniciación de su vigencia, sin que se requiera de su aplicación. Arellano García comenta que quien las impugna tiene interés jurídico en hacerlo, pues, de forma inmediata, por la sólo iniciación de la vigencia de la norma jurídica ha adquirido deberes o ha visto extinguidos o disminuidos - sus derechos, ello quiere decir que no se requiere el correspondiente acto aplicativo para que la norma produzca sus consecuencias de derecho.

Lo importante de esta situación consiste en determinar en - que casos la ley puede impugnarse por inconstitucionalidad desde su promulgación, o si es necesario un acto de autoridad fundado en dicha ley inconstitucional para atacarla en amparo. Cláramente se advierte que esta cuestión está estrechamente ligada al término para la interposición de la demanda de amparo.

Por otra parte, la idea de término procesal tiene un significado esencialmente cronológico, y es en este sentido como el emérito maestro Burgóa Orihuela lo conceptúa, señalando que es "un período, un lapso o intervalo dentro del cual se puede y debe - ejercer una acción o un derecho o realizar válidamente cualquier acto procesal ante una autoridad".⁸⁵

Conviene destacar que, generalmente, en el juicio de amparo los términos procesales son improrrogables o fatales. Improrrogables, porque, para los distintos actos procesales que requieran un tiempo especial para su ejercicio, su duración no puede - ampliarse; y fatales, porque transcurrido el plazo sin haber desarrollado el acto que se debió haber desempeñado, se pierde ese

85 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 427.

derecho automáticamente. Independientemente de esta situación, y por lo que se refiere a algunos términos específicos, si bien la ley no autoriza su prórroga, la práctica jurídica si lo ha efectuado, más adelante tocaremos los puntos al respecto.

Asimismo, en relación al tema que nos ocupa, en el juicio de amparo existen dos clases de terminos procesales: los prejudiciales y los judiciales. Los primeros son aquellos de que dispone todo sujeto antes de iniciar un juicio para ejercitar la acción constitucional. Los judiciales consisten en los períodos que legalmente se otorgan a las partes dentro del juicio, para desarrollar determinados actos procesales.

Bien, hechas las aclaraciones anteriores, seguidamente señalaremos los antecedentes legales de cómo surgió el problema de las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas.

El problema del amparo contra leyes se agravó con lo establecido en la Ley de Amparo de 30 de diciembre de 1935, cuyo artículo 73, fracción V, establecía la improcedencia del amparo "contra leyes que por su sólo expedición no entrañen violación de garantías, sino que se necesite un acto posterior de autoridad para realizar las violaciones"; esta disposición se complementó con el artículo 22, fracción I, del citado ordenamiento, de acuerdo con el cual, el término para la interposición de la demanda de amparo contra leyes era de treinta días contados a partir de la fecha en que entre en vigor, y que sirvió de base a la tesis jurisprudencial número 100 de la Suprema Corte que establece que: "Cuando una ley lleva en sí misma un principio de ejecución, el término para interponer la demanda de amparo debe contarse a partir de la fecha en que la ley entra en vigor; pues

si se deja transcurrir mayor tiempo y se alega que la ley en sí no se ha aplicado, debe reputarse como consentida".⁸⁶

Esa situación trajo numerosas controversias de aplicación de la ley y la jurisprudencia, ya que dejaba al criterio, tanto del reclamante como del juzgador, calificar tanto la procedencia como la oportunidad de la demanda de amparo contra leyes.

La problemática que fomentó la referida jurisprudencia, comenta el maestro Fix Zamudio, produjo inseguridad para los jueces, ya que siendo difícil determinar cuando una ley afectaba - por su promulgación, los intereses jurídicos del quejoso, los interesados no tenían base firme en que apoyarse para determinar - la oportunidad en que debían combatir determinado ordenamiento, pues si lo hacían dentro del plazo de treinta días establecido - por el referido artículo 22, y el juez de amparo estimaba que no era de aquellas que llevaban un principio de ejecución, es decir autoaplicativas, el juicio era sobreseído con apoyo en lo dispuesto por el numeral 73, fracción V, de la misma ley, pero si por el contrario, el quejoso formulaba su demanda en relación - con la aplicación de la propia ley, corría el peligro de que el juez estimara que la ley era autoaplicativa y, entonces, el sobreseimiento se apoyaba en el consentimiento tácito a que se refería la fracción XII del citado artículo.

Sin embargo, las reformas de febrero de 1951⁸⁷ cambiaron la situación, al introducir dos modificaciones en el texto del artículo 73 de la Ley de Amparo; en la primera de ellas se cambió la

⁸⁶ Fix Zamudio, Héctor. LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE LA CONSTITUCION MEXICANA. Tesis. Facultad de Derecho. U.N.A.M. México 1955. pág. 135.

⁸⁷ Góngora Pimentel, Genaro. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO. Ed. Porrúa, S.A. México 1990. pág. 45.

redacción de la fracción V (actualmente VI), sustituyendo el concepto de "leyes que por su sólo expedición entrañen violación de garantías, sino que se necesite un acto posterior de autoridad - para realizar las violaciones", por el más preciso de "leyes que por su sólo expedición no caucen perjuicios al quejoso", pero, - también es de suma trascendencia el añadido que se hizo al párrafo segundo de la fracción XII del mismo precepto, enunciando que "no se entenderá consentida tácitamente una ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de su promulgación, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya - reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya interpuesto amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso".

A pesar del avance registrado, la reforma dejó subsistentes algunas disposiciones que el doctor Fix Zamudio juzga de inconciliables e inútiles, por lo que las critica aduciendo que "...si la ley, aun siendo de aquellas que por su expedición afecte la - esfera jurídica del reclamante, en forma incondicional y concreta, no puede impugnarse hasta el momento en que por primera vez - es aplicada en perjuicio del quejoso, o sea, que realmente la - preclusión no opera hasta que transcurren quince días contados a partir del primer acto de aplicación, de acuerdo con el artículo 21 de la misma Ley de Amparo, por lo que resulta ocioso el término de treinta días, que no puede considerarse preclusivo, que establece el artículo 22, fracción I, y que empieza a correr a partir de la entrada en vigor del ordenamiento impugnado".⁸⁸ Este - precepto debe desaparecer, menciona el procesalista, y dejarse - en libertad a los obligados, para promover el amparo desde el mo

mento de su entrada en vigor hasta los quince días siguientes al primer acto de aplicación, porque este sistema flexible terminaría con las dificultades que se presentan en la práctica para de terminar la oportunidad para promover la reclamación constitucional e inclusive resultaría benéfico para aquellas personas que, con posterioridad al término señalado por el artículo 22, fracción I, resultaran afectadas por el ordenamiento relativo, con anterioridad a su aplicación, y que tienen que esperar dicha aplicación o provocar la misma.

De igual forma, el doctor Fix Zamudio, en su tesis de licenciatura, se refiere a que no puede aceptarse, como lo dispone el artículo 73, fracción XII, segundo párrafo, que "la ley debe estimarse consentida tácitamente, cuando no se haya interpuesto amparo contra el primer acto de aplicación, ya que la supremacía - de la Constitución impide convalidar las leyes inconstitucionales por el sólo transcurso del tiempo y, por lo tanto, debe establecerse un sistema preclusivo elástico, permitiendo a los afectados combatir la ley, dentro de cierto término, pero contra cualquier acto de aplicación".⁸⁹

Con el desarrollo de esta materia surgió la clasificación de las leyes en dos tipos: autoaplicativas y heteroaplicativas.

Sobre las leyes autoaplicativas se ha escrito demasiado sin que se haya establecido un criterio uniforme. En este sentido - la Suprema Corte ha conciliado posiciones totalmente encontradas que ha sostenido en distintas épocas con sus criterios jurisprud-

88 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 185

89 LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE LA CONSTITUCION MEXICANA. Ob. cit. pág. 139

denciales, tal y como lo demuestra el desaparecido maestro Alfonso Noriega.⁹⁰

Por otra parte, el término de ley autoaplicativa no está registrado en nuestra Constitución, ni existe en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Carta Magna.

Actualmente los artículos de la Ley de Amparo que dan lugar a la autoaplicación de leyes son los siguientes:

"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".

El artículo 21 se refiere al término genérico para la interposición de la demanda, pero tratándose de leyes heteroaplicativas su análisis se efectuará en el siguiente apartado de este -

90 En su libro "LECCIONES DE AMPARO", Noriega esquematiza los diversos criterios que ha adoptado la Suprema Corte respecto del amparo contra leyes - de la siguiente forma:

Primer período. En este período la Corte sostuvo, que para que procediera el juicio de amparo en contra de una ley inconstitucional, se necesitaba la existencia de un acto concreto de ejecución.

Segundo período. Se caracteriza esta etapa, porque la H. Suprema Corte adopta de una manera franca y definitiva el criterio de don José M. Lozano, en el sentido de que no es necesario para que proceda el amparo en contra de una ley inconstitucional, que dicha ley sea perfectamente ejecutada, sino que basta un principio de ejecución para que el ofendido pueda ocurrir ante la autoridad del control en demanda de amparo.

Tercer período. Se caracteriza este ciclo por el hecho de que la H. Suprema Corte de Justicia, inconforme con la fórmula adoptada "del principio de ejecución" para determinar la procedencia del amparo, busca sustituirlo por otro más jurídico y más eficaz, toda vez que es evidente que resulta muy elástico el determinar cuándo una ley comienza a ejecutarse. La Corte en este período cambió el criterio que tiene como base el principio de ejecución y lo sustituye por una nueva fórmula que se condensa en las siguientes palabras: que la ley sea inmediatamente obligatoria.

Cuarto período. En este período la Corte, aplicando los principios generales ya adoptados, resuelve que procede el amparo contra una ley cuando esta afecta a una persona determinada. Es evidente que cuando la ley, sin perder su carácter de generalidad señala personas determinadas, el principio de ejecución

mismo capítulo.

Por otra parte, el artículo 22 se complementa con el contenido del numeral 73 de la siguiente manera:

"73.- El juicio de amparo es improcedente:

XII.- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales, aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que señalan los artículos 21, 22 y 218.

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

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

Si en contra de dicha resolución procede amparo di- -- recto, deberá estarse a los dispuesto en el artículo 166 fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento".

resulta claro, ya que de manera definitiva, se está afectando a un individuo. Quinto período. Se caracteriza esta fase por el hecho de que la Corte, buscando encontrar un criterio lo más preciso posible e insatisfecha con la tesis del principio de ejecución y de la ley inmediatamente obligatoria, sustituye estas fórmulas por otras que juzga más jurídicas y adecuadas, como son: per- -- juicio real y ejecución con el sólo mandamiento. Sexto período. En busca de una nueva fórmula, la Corte adoptó una nueva concepción: la de leyes autoaplicativas o bien, de acción automática, como indis- -- tuntamente las ha llamado dicho Tribunal. (págs. 136 a 138).

Contra el segundo párrafo del artículo citado, Burgóa Orihuela comenta que "vino en realidad a desplazar el problema - de la procedencia del amparo contra leyes denominadas autoaplicativas, ya que se convierte en una fórmula meramente pragmática para eludir las dificultades en la distinción técnico-jurídica⁹¹ entre normas que por sí mismas producen perjuicios en las esferas individuales y normas que, para ocasionar tales fenómenos, - requieren de un acto concreto de aplicación realizado por autoridad diferente del legislador.

Por otra parte, algunos doctrinarios han pretendido resolver el problema que consiste en determinar la autoaplicación de una ley desde diversos puntos de vista.

Así, Mariano Azuela, citado por Fix Zamudio, sostiene que - "admiten el amparo desde el momento de su promulgación, las leyes que causen perjuicio con el imperativo que ellas contienen y existe perjuicio por la sólo creación, transformación o extinción de situaciones concretas de derecho, y tal eficacia es únicamente inherente a las leyes de individualización incondicionada"⁹²

El concepto de individualización incondicionada es el único que puede dar una base firme, ya que examinando los casos particulares cuando la concretización de los efectos de una disposición legal puede tener lugar, incondicionada o condicionalmente.

De acuerdo a la tesis de Azuela, la condición puede consistir en la expedición de un reglamento necesario para que la ley adquiera individualización o mediante actos administrativos o -

91 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 230

92 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 183

jurisdicciones de aplicación de una norma, debiendo tomarse en cuenta que el acto-condición de aplicación de una ley, puede consistir también en un hecho jurídico como suceso independiente de la voluntad humana o bien un acto jurídico realizado por el propio particular, pues tal acontecimiento o acto voluntario son los que colocan a una persona dentro de la hipótesis legal.

Por su parte, aun sin aceptar totalmente la tesis de Azuela, para Burgóa Orihuela "la individualización automática de las situaciones abstractas previstas en la ley, es decir, la obligatoriedad que esta impone a los sujetos que en ellas se encuentran comprendidos, no sólo puede actualizarse cuando se trata de situaciones particulares ya existentes en el momento en que la ley entre en vigor, sino también surgen durante la vigencia de la misma".⁹³ Por tanto, el término mismo, no debe solamente a correr a partir de la fecha en que entre en vigor, sino también desde que el particular se coloque bajo los supuestos abstractos de sus disposiciones.

Llegado a este punto es necesario preguntarnos: ¿cuáles son los medios de impugnación reconocidos por la ley en relación con el amparo contra leyes?. Lo que se trata de definir es un problema de competencia. De acuerdo al texto del artículo 103 constitucional, se atribuye esa competencia al Poder Judicial Federal. Sin embargo, el segundo párrafo del artículo 133 constitucional establece que:

"Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha --
Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposicio

nes en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

De una interpretación rápida de este ordenamiento parece desprenderse que los jueces ordinarios, y cualquier autoridad que - de acuerdo con "la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen" que les impone la Carta Magna en su artículo 129, están facultados para juzgar sobre la inconstitucionalidad de las leyes que deben aplicar.

Pero, ¿puede el juez común definir, en un juicio ordinario, cual de dos leyes provenientes de dos jurisdicciones es la competente, para el efecto de no aplicar la ley de la jurisdicción in competente?, se pregunta Tena Ramirez. El mismo asume la respuesta al señalar que "en los términos del artículo 133 se deduce que el juez local debe preferir las leyes federales a las de su propio Estado, pero a condición de que aquellas sean constitucionales; no obstante esta discriminación no es tarea del juez, sino que éste debe reducirse a respetar la presunción de constitucionalidad del derecho federal, que sólo puede ser destruido - por un fallo de la Justicia de la Unión. Asevera el distinguido jurista, el artículo 133 es, por cualquier lado que se le considere un precepto oscuro, incongruente y dislocador de nuestro sistema".⁹⁴

Por su parte, Jorge Carpizo,⁹⁵ apoyado en la tesis de Antonio Martínez Báez, sostiene que las autoridades administrativas con facultades de decisión deben examinar la constitucionalidad

94 DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ob. cit. págs. 541 y 542.

95 Carpizo McGregor, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. Ob. cit. págs. 35 a 41.

de la ley, y con mayor razón los jueces locales, ya que ellos son parte de la viva voz del derecho, y porque si no, se ordena al juez que actualice el supuesto para que después el Poder Judicial de la Federación lo repare, lo que resulta absurdo y encierra un contrasentido.

Lo que sucede realmente es que existe una evidente contradicción entre los artículos 103 y 133 constitucionales, la que se deriva de la posibilidad de adecuar a nuestro sistema lo prescrito por el artículo 133, ya que dicho precepto es copia del artículo VI, inciso 2 de la Constitución norteamericana, en la cual normalmente el control de la constitucionalidad de las leyes se plantea por vía de excepción en los juicios ordinarios y ante jueces comunes, y, sólo excepcionalmente, en vía de acción ante los tribunales federales. Por el contrario, en nuestro país impera la regla opuesta, es decir, que el control de la constitucionalidad se ejerce por la vía de acción ante los tribunales federales.

De acuerdo con el doctor Fix Zamudio existen dos medios para controvertir la constitucionalidad de las leyes. "El primero es el que se llama acción de inconstitucionalidad y que se ejercita en amparo indirecto; y el otro, que se plantea en amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente o la Suprema Corte, no implica, desde el punto de vista procesal, el ejercicio de una acción, sino la interposición de un recurso de inconstitucionalidad".⁹⁶

A través de la acción de inconstitucionalidad se ataca direc

tamente la ley, en el que son contrapartes del quejoso los órganos del Estado que intervinieron en su formación. La acción se ejercita desde la entrada en vigor de la ley (art. 22, fracción I, de la Ley de Amparo), o a través del primer acto de aplicación que afecte los intereses del quejoso (art. 73, fracción XII, párrafo 2o., de la misma ley), en este caso, se ha establecido una excepción al principio de definitividad, por tanto no existe la obligación de agotar los recursos ordinarios sino - que puede recurrirse directamente al juicio de amparo, criterio que sostiene la jurisprudencia como asentaremos más adelante.

La competencia surte en favor del juez de Distrito, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 107, fracción VII, de la Constitución, 114, fracción I, de la Ley de Amparo y 42, fracciones III y IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Los aspectos procesales correspondientes serán expuestos en el siguiente capítulo.

2.- TERMINOS

Ya hemos precisado las características de la ley autoaplicativa y el medio procesal para impugnarla, ahora puntualizaremos los momentos en que dicha impugnación debe llevarse a cabo.

Con base en lo expuesto podemos señalar que una ley autoaplicativa puede ser impugnada en tres momentos, a saber:

a) Treinta días a partir del día siguiente de la iniciación de su vigencia, tal y como se desprende del artículo 22, fracción I

de la Ley de Amparo. En este caso el acto reclamado sólo lo constituye la ley.

b) Quince días a partir del primer acto de aplicación, hecho que se desprende del artículo 73, fracción XII, párrafo segundo, de la ley reglamentaria. Los actos reclamados en este caso, serán tanto la ley como el acto de aplicación.

c) Cuando la ley establece un recurso ordinario para combatir el acto de aplicación de la ley y el quejoso hace uso de él, el amparo deberá interponerse en el término de quince días, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución que se dicte en el recurso planteado y los actos reclamados se harán consistir en la ley y en la resolución dictada con motivo del recurso hecho valer. Esto encuentra su fundamento en el artículo 73, fracción XII, tercer párrafo y 21 de la Ley de Amparo.

Ahora bien, ¿cuándo entra en vigor una ley y, por lo tanto, cuándo se comienza a contar el término para la interposición de la demanda, en el caso de que aquella sea autoaplicativa?

El término de 30 días que fija el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo, se empieza a contar al día siguiente de que entra en vigor la ley, sin embargo, hay que recurrir al Código Civil en materia federal para determinar el inicio de la vigencia de la ley, cuando no lo establece la ley que se vaya a reclamar.

Esta situación quedó asentada en el inciso A, apartado 3 del Capítulo I al analizar la naturaleza jurídica de la ley, aunque conviene recordar que son los artículos 3o. y 4o. del Código Civil los que precisan las reglas de iniciación de la vigencia de

una ley, reglamento, circular o cualquier otra disposición de observancia general.

Es necesario advertir, afirma el doctor Burgóa Orihuela, que "el Código Civil sólo es aplicable tratándose de los casos - que debe considerarse cuando una ley no fiscal entra en vigor, pues tratándose de disposiciones fiscales federales, la regla respectiva la señala el artículo 7o. del Código Fiscal de la Federación".⁹⁷

Dentro del tiempo comprendido para la interposición de la demanda de amparo en relación a lo establecido en el artículo 22, fracciones I y II, y la relativa a los demás plazos legales en que deberá promoverse el juicio de amparo, existen días y horas que se excluyen del computo respectivo. En tal razón, dichos días y horas son considerados inhábiles, ya que durante ellos no puede tener lugar ninguna actuación judicial. Además, los días inhábiles tienen por efecto suspender los términos que hayan comenzado a transcurrir con anterioridad y evitar que estos comiencen a contarse.

El artículo 23 de la Ley de Amparo señala cuáles días son inhábiles, expresando al efecto como tales los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 1o. y 5 de mayo, 14 y 16 de septiembre, 12 de octubre y 20 de noviembre. Este artículo contiene diversas consideraciones en cuanto al término para la interposición de la demanda, por lo que lo transcribimos a fin de destacar la importancia que tiene para las leyes autoaplicativas.

Respecto al contenido del primer párrafo ya comentado, la -

97 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 431.

Suprema Corte ha establecido que los días en que se suspendan la bores en los juzgados de Distrito, deben descontarse del término para inteponer la demanda de amparo, puesto que tratándose de una suspensión de labores por causas imprevistas, "no es exacto que siempre se deje guardias en la Oficialía de Partes para recibir los escritos respectivos, por lo que para estimar comprendidos dichos días dentro del cómputo es preciso demostrar la existencia de guardias durante la suspensión de labores".⁹⁸

Una trascendental excepción se concede respecto a los términos, tanto de las leyes autoaplicativas como a las heteroaplicativas. Señala el párrafo segundo del artículo citado:

"Puede promoverse en cualquier día y a cualquiera - hora del día o de la noche, si se trata de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución - Federal, así como la incorporación forzosa al Ejército o Armadas Nacionales, y cualquiera hora del día o de la noche será hábil para tramitar el incidente de suspensión- y dictar las providencias urgentes a fin de que se cum- pla la resolución en que se haya concedido".

El espíritu de seguridad y protección social del amparo se - ve reflejado en el párrafo anterior, y se refuerza con el que a continuación se transcribe:

"Para los efectos de esta disposición, los jefes y - encargados de las oficinas de correos y telégrafos esta- rán obligados a recibir y transmitir, sin costo alguno - para los interesados ni para el gobierno, los mensajes -

⁹⁸ Pleno, Sexta Epoca, Tomo XII, pág. 9; Segunda Sala, Sexta Epoca, Tomo IV, pág. 34; Pleno, Sexta Epoca, Tomo LIV, pág. 23.

en que se demande amparo por alguno de los actos enunciados, así como los mensajes y oficios que expidan las autoridades que conozcan de la suspensión, aun fuera de -- las horas de despacho y aun cuando existan disposiciones en contrario de las autoridades administrativas. La infracción de lo prevenido en este párrafo se castigará -- con la sanción que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de resistencia de particulares y desobediencia".

Finalmente el párrafo cuarto del referido artículo señala:

"La presentación de demandas o promociones de término podrá hacerse el día en que este concluya, fuera del horario de labores de los Tribunales ante el Secretario, y en casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, los jueces podrán habilitar los días y horas inhábiles, para la admisión de la demanda y la tramitación - de los incidentes de suspensión no comprendidos en el segundo párrafo del presente artículo".

Cabe preguntarse ¿qué acontece con las personas que residan en lugar diverso del lugar del juzgado o tribunal que conozca - del juicio? Esta situación la resuelve el artículo 25 de la Ley de Amparo que establece:

"..cuando alguna de las partes resida fuera del lugar - del juzgado o tribunal que conozca del juicio o del incidente de suspensión, se tendrán por hechas en tiempo las promociones si aquella deposita los escritos u oficios - relativos, dentro de los términos legales, en la oficina de correos o telégrafos que corresponda al lugar de su - residencia".

En apoyo a los anteriores conceptos, la Suprema Corte ha sentado jurisprudencia en el sentido de que:

"..como fecha de interposición de la demanda de amparo -

se debe tener en cuenta la de su depósito en la oficina de correos y no la de su recibo, por conducto del correo en la oficina de la autoridad responsable, del juez de Distrito, Tribunal de Circuito o de la misma Suprema Corte de Justicia".⁹⁹

En relación a los incisos b y c, el plazo de quince días para impugnar una ley a través de su aplicación no sólo puede contarse a partir del primer acto concreto de aplicación, sino del último. Esta hipótesis se presenta en el caso de que contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal ordinario por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado dicho acto, si el agraviado lo interpuso, entonces la impugnación de la ley aplicada puede realizarse al atacarse en vía de amparo la última resolución que se dicte en el proceso ordinario. La impugnación debe efectuarse dentro del plazo de quince días siguientes al de la notificación de la decisión, pues en caso contrario, se considerará consentida tácitamente la ley que en esta se hubiese aplicado.

El doctor Burgóa Orihuela afirma que "la oportunidad anterior para impugnar una ley en vía de amparo subsiste aunque el agraviado, al atacar los actos aplicativos de la misma mediante los medios ordinarios de defensa, no hubiese señalado argumentos de inconstitucionalidad de la ley, sino únicamente sostener razones de ilegalidad del acto o de los actos de aplicación".¹⁰⁰

Independientemente de ello, comenta el emérito jurista, si la decisión final del recurso impugnativo de los actos de aplica

⁹⁹ Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXIX. Tercera Sala. Sexta Época, pág. 9. Burgóa Orihuela, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Ob cit. pág. 434

¹⁰⁰ Ibidem. págs. 231 a 232.

ción de una ley no se transforma en una sentencia definitiva, si no en una resolución jurisdiccional, procederá el juicio constitucional ante el juez de Distrito, es decir, el bi-instancial o indirecto, debiéndose promover ante la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito, en la hipótesis contraria, es de cir, como amparo directo. En otras palabras, es optativo para el quejoso la interposición de dicho recurso o medio de defensa legal y atacar la ley a través de su primer acto aplicativo, o -reclamarla en amparo hasta que se dicte resolución sobre el recurso o medio de defensa legal interpuesto.

3.- AUTORIDAD RESPONSABLE

Ni la Constitución ni la Ley de Amparo nos dan una definición precisa del concepto autoridad, por lo que es conveniente -elaborarla tomando como base los diversos criterios de los tratadistas de la materia.

El Diccionario Enciclopédico Grijalbo¹⁰¹ no ofrece dos significados del concepto que buscamos:

- a) Potestad, inherente o concedida, que tienen algunas personas de hacerse obedecer. En el primer caso, la autoridad se legitima por un designio divino; en el segundo caso, por la persona o institución que la confiere.
- b) En general serían autoridad aquellos cargos del aparato estatal que tiene poderes de acción; en la práctica, se extiende a aquellas personas que, legalmente facultadas, pueden ejercer al-

¹⁰¹ Ob. cit. pág. 196.

algún tipo de dominio sobre las personas.

En el juicio de amparo se maneja un concepto de autoridad - muy amplio, lo que se explica por la función social protectora - que significa frente al poder público.

En ese sentido, Arellano García sostiene que "dentro del juicio de amparo, el sujeto pasivo de la acción es una persona revestida de un poder, de una potestad o facultad respecto del dictado de leyes, de la aplicación de las mismas o respecto de la administración de justicia".¹⁰² Por ello, desde el punto de vista de su significado gramatical, la autoridad responsable debe ser una persona revestida de poder, para administrar justicia y que está obligada a responder de una cosa o por alguna persona.

En contraste con la anterior conceptualización genérica de autoridad responsable, el doctor Burgóa Orihuela aporta elementos legales al señalar que "autoridad es el órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa".¹⁰³

Es posible sostener que la autoridad responsable es diversa. Ello se deriva de las diversas hipótesis del artículo 103 constitucional que a la letra dice:

"Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

102 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. págs. 467 y 468.

103 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. págs. 338 a 342.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados; y,

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal".

De esta forma en la fracción I, la autoridad responsable será, aplicando el concepto de autoridad general al juicio de amparo, aquél órgano estatal de facto o de jure, investido con facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones en general, de hecho o jurídicas, con - trascendencia particular y determinada, de manera imperativa, todo ello mediante la infracción a las garantías individuales.

Asimismo, de acuerdo a la fracción II, la autoridad responsable es aquella autoridad federal que produce, en perjuicio particular, causando un agravio directo y personal, la invasión de la esfera de competencia legal o constitucional de los Estados.

Y; por lo que se refiere a la fracción III, la autoridad responsable lo será aquella autoridad local que infringe la orbita de competencia constitucional o legal de los órganos federales.

Consiguientemente, la autoridad responsable, en el amparo, es un órgano estatal, sea federal, local o municipal, a quien el quejoso le atribuye el acto o ley reclamados, presuntamente violatorios de garantías individuales o del sistema de distribución entre la Federación y los Estados.

La Ley de Amparo precisa de una manera sencilla el concepto de autoridad responsable, enunciándolo genéricamente de la siguiente forma:

"Artículo 11.- Es autoridad responsable la que dicta promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar - la ley o el acto reclamado".

De acuerdo a esta disposición, existen dos clases de autoridad, aquellas que dictan la orden o expiden las disposiciones legislativas, y las que se encargan de su cumplimiento; comúnmente se les designa como autoridades ordenadoras y autoridades ejecutoras. El precepto omite a las autoridades cuyos actos son negativos, por lo que podríamos llamarlas autoridades omisoras, pero que ejection tales actos.

Cabe hacer mención que dentro de la regulación relativa a la autoridad responsable, deben destacarse dos situaciones importantes; la primera de ellas referida al concepto autoridad en razón de que los organismos públicos descentralizados carecen de autoridad para efectos del amparo, "con excepción del Instituto Mexicano del Seguro Social",¹⁰⁴ debido a que dicho instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, ya que determina cuotas y aportaciones que deben entregarle trabajadores y empresarios.

El segundo aspecto particular, establecido por la Jurisprudencia de la Suprema Corte, consiste en considerar que "los actos del Ministerio Público Federal o local, en ejercicio de la acción penal, no puede impugnarse en amparo por carecer dicha institución del carácter de autoridad cuando actúa como parte en el proceso penal, no así los efectuados en la etapa de investigación previa, que pueden reclamarse ante los tribunales federales".¹⁰⁵

A este respecto, el doctor Burgóa Orihuela expresa "que los

104 Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tesis 291. Segunda Sala. 1975. pág. 492.

105 Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tesis 198. Primera Sala 1975. pág. 408. Dicc. Jurídico Mexicano. Tomo I. Ob. cit., págs. 247 a 249.

actos precisados del organismo descentralizado son susceptibles de impugnarse directamente en amparo en los casos a que su ordenamiento se refiere, es decir, sin necesidad de agotar previamente ningún recurso o medio de defensa legal ordinario".¹⁰⁶

La división de las autoridades en dos categorías tiene efectos importantes en cuanto a su participación en el juicio de amparo, en virtud de que la jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido que "cuando se reclamen tanto la orden como su ejecución, la autoridad principal es la ordenadora en cuanto a la rendición de informes, presentación de pruebas y alegatos, así como en la interposición de los recursos; en tanto que las ejecutoras sólo pueden defender los actos concretos que se le atribuyen, - cuando los mismos adolecen de defectos o errores en su realización".¹⁰⁷

El carácter de autoridad demandada de acuerdo al artículo 5o fracción II, de la Ley de Amparo, corresponde a aquella que participa como contraparte del quejoso o agraviado en el juicio de amparo de doble instancia, en virtud de que el artículo 149 del mismo ordenamiento, le impone tanto la carga de la prueba como la obligación de rendir un informe justificado que en estricto sentido equivale a la contestación de la demanda, puesto que su contenido consiste en las razones y fundamentos para sostener la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio, acompañando, en su caso, copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

106 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 198

107 Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tests 47-52, comunes al Pleno y a las Salas, 1975.

Por el contrario, la situación de la llamada autoridad responsable en el amparo de una s3la instancia o directo, es decir, el juez o tribunal que dict3 la sentencia impugnada, no corresponde a la de una verdadera parte, calidad que le atribuye el art3culo 166, fracci3n III, de la ley reglamentaria, si se toma en consideraci3n que la obligaci3n que tiene dicha autoridad judicial de rendir informe justificado, de acuerdo al art3culo 169 del mismo ordenamiento, debe considerarse como administrativa, - que carece del car3cter de carga procesal, en virtud de que la - falta de presentaci3n de dicho informe no produce efectos de car3cter procesal, es decir, no se tienen por ciertos los actos reclamados, salvo prueba en contrario, como ocurre en el procedimiento de doble instancia.

Alfonso Noriega no acepta la idea de que la autoridad responsable sea la contraparte del quejoso. El juicio de amparo, dice el jurista, tiene un car3cter espec3fico que le otorgaron sus creadores: "es un juicio de car3cter pol3tico, que tiene como finalidad proteger a los particulares en contra de las leyes o actos de las autoridades que violen en su perjuicio una garant3a individual, o alteren, en virtud de una invasi3n de soberan3as, el equilibrio fundamental del Estado Federal en sus relaciones con las entidades federativas o viceversa".¹⁰⁸ De esta manera, el quejoso no exige ninguna prestaci3n de la autoridad ni demanda el cumplimiento de ninguna obligaci3n, sino que plantea la controversia constitucional a que se refiere el art3culo 103 constitucional y lo. de la Ley de Amparo.

En esa virtud, es evidente que en el juicio de amparo no existe frente del quejoso la figura política que la doctrina ha denominado contraparte. Por ello, una contraparte, procesalmente hablando, ha de ser quien contrapretenda un interés o un derecho contrario. Ahora bien, en el juicio de amparo el quejoso -pretende se restablezca la constitucionalidad de una ley o un acto de autoridad, que estima es contrario a la Constitución. Por su parte, la autoridad responsable pretende la constitucionalidad de la misma ley o acto de autoridad, sosteniendo que la violación a las garantías individuales alegadas por el quejoso, no existe. El quejoso no exige de la autoridad una prestación o una obligación; lo que intentan ambos es que prevalezca su punto de vista respecto de la constitucionalidad del acto reclamado.

El doctor Ignacio Burgóa no está de acuerdo con el criterio de Noriega, pues estima que la protección que brinda la justicia federal implica "... la invalidación de todos los actos, hechos, situaciones, efectos o consecuencias que hubiesen generado los -actos de autoridad anulados, imponiendo en la sentencia de amparo, la obligación a las autoridades responsables de restaurar las cosas al estado en que se hallaban con anterioridad a la emisión de dichos actos".¹⁰⁹

Una vez sentados los precedentes pertinentes, creemos oportuno precisar quienes son las autoridades responsables en el amparo contra leyes autoaplicativas.

1.- Tratándose de leyes federales autoaplicativas, son autoridades responsables:

109 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 34

- a) El Congreso de la Unión.
- b) El Presidente de la República.
- c) El o los secretarios de Estado que refrendan.
- d) El secretario de Estado que publica.

2.- En el caso de las leyes locales autoaplicativas, lo serán:

- a) La legislatura del Estado.
- b) El gobernador.
- c) El funcionario que refrenda, si así lo prevee la Constitución de la entidad federativa correspondiente.
- d) El funcionario que publica, si así lo prevee la Constitución de la entidad federativa correspondiente.

B) LEY HETEROAPLICATIVA

1.- CARACTERISTICAS

Se consideran leyes heteroaplicativas aquellas que, por si - solas, cuando inician su vigencia, no afectan la esfera jurídica de los gobernados, creando deberes a su cargo, extinguiendo o transformando sus derechos, sino que es necesario la actualización de la norma jurídica mediante un acto de aplicación posterior.

Mientras que las normas autoaplicativas son impugnables en - amparo a partir de su vigencia, con las salvedades expuestas, - las heteroaplicativas no son impugnables mientras no se realiza el acto de aplicación correspondiente; en caso de que se recurra faltaría el interés jurídico del quejoso, ya que por si mismas - no han restringido ni extinguido derechos, ni han generado debe-

res jurídicos a cargo del quejoso.

En el artículo 103 constitucional, citado en el inciso A de este capítulo, el concepto actos, empleado en cada una de sus fracciones, está tomado en sentido restringido, puesto que las disposiciones en ellas contenidas se refieren también a las leyes como concepto diverso.

Existen dos criterios para definir la diferencia jurídica entre la ley y el acto: el criterio formal y el material.

En el criterio formal, que atiende a la naturaleza constitucional y funcional del órgano estatal, la ley es aquel acto emanado del poder que de conformidad con la Constitución está investido de la potestad legislativa.

Desde el punto de vista material, la ley se presenta en dos aspectos: como acto de autoridad general (lato sensu) que produce o afecta situaciones jurídicas abstractas e impersonales, y como acto de autoridad (stricto sensu) que produce una afectación concreta, particular o personal. En consecuencia, la distinción entre la ley y el acto consiste en la situaciones diversas sobre las cuales surten sus efectos respectivos.

Por ello, a través de las tres fracciones del citado artículo encontramos el concepto "leyes o actos de autoridad", que genéricamente reciben el nombre de acto reclamado, el cual en sus hipótesis se convierte en una disposición o en un hecho autoritario, concreto y particular.

La precisión del concepto de acto reclamado es una de las cuestiones más importantes que se debe aclarar al estudiar el tema relativo a la procedencia del amparo contra leyes.

De acuerdo al gran jurista del presente siglo, Hans Kelsen,

es característica del acto de autoridad su calidad de obligatoria, dado que es una manifestación del "imperium"¹¹⁰ estatal. Para el insigne filósofo del Derecho, el imperium no es otra cosa que la norma obligatoria que se manifiesta en el acto de creación de la misma. Por su naturaleza el acto es unilateral, imperativo y coercitivo, de donde se deduce que el acto reclamado generalmente sólo puede y debe ser emitido por un órgano de Estado, mediante el cual se afecta coactivamente la esfera del gobernado.

En atención a lo anterior, afirma Burgóa Orihuela, se entiende por acto de autoridad "cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo, imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o una ejecución o en ambas cosas, que produzcan afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente".¹¹¹ Por consiguiente la idea de acto reclamado, está inmersa en la extensión de dicho concepto, en las diversas hipótesis contenidas en el artículo 103 constitucional.

El acto reclamado lo conceptúa Arellano García como "la conducta imperativa, positiva u omisiva, de una autoridad estatal, federal, local o municipal, presuntamente violatoria de garantías individuales o de la distribución competencial establecida entre la Federación y los Estados, a la que se opone el quejoso".¹¹²

El acto reclamado es presuntamente violatorio, porque si fue

110 Kelsen, Hans. TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. Textos Universitarios. U.N.A.M. México 1983. págs. 68 a 75

111 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pgs. 206 y 207

112 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. págs. 531 a 533.

ra siempre violatorio, bastaría que hubiera acto reclamado para que siempre se concediera amparo.

Arellano García sostiene que el acto es reclamado porque hay oposición del quejoso a la conducta impuesta por la autoridad es tatal. Mientras no se formula la oposición por el quejoso, exis te la conducta, pero es reclamada hasta que surge la oposición, oposición que por regla general es escrita, pero que excepcional mente, la ley reglamentaria permite que la demanda se haga en forma verbal.

Es indudable que un sistema de protección perfecto y total - es demasiado complejo y variable, afirma Noriega, y esto imposibilita que se pueda lograr la hipótesis que, sin embargo, debe ser considerada como un ideal al que se debe aspirar aun reconociendo que las circunstancias de la realidad, en especial, la po lítica y, en consecuencia el funcionamiento de las instituciones impiden que este ideal se pueda realizar.

Sin pretender formular cabalmente el ideal del maestro Noriega ¹¹³ vamos a efectuar una clasificación de actos de autoridad - que pueden ser reclamados en amparo contra leyes heteraplicativas.

a) Desde el punto de vista de su modo de afectación, los actos - de autoridad pueden ser omisivos, negativos, positivos, declarativos y prohibitivos.

Los actos omisivos, son aquellos que se traducen en una acti tud de abstención que asumen las autoridades frente a las instancias escritas que les formula el particular en el sentido de

no contestarlas, o lo que es lo mismo, dichos actos equivalen al silencio que las autoridades observan en relación con las peticiones que el gobernado les eleva".¹¹⁴

Los actos negativos por el contrario, no se manifiestan en una abstención, sino en una conducta formalmente positiva, cuyo contenido material implica el rechazo de las pretensiones del gobernado por parte de la autoridad. En cuanto a este tipo de actos no procede que se otorgue la suspensión porque si se otorgara equivaldría a restituir como si el amparo se hubiese concedido. Por ello, "la suspensión no es restitutoria de garantías individuales", afirma Arellano García, "sólo es mantenedora de situaciones ya dadas".¹¹⁵

Por su parte Noriega comenta que si se concediera la suspensión del acto reclamado, tratándose de actos negativos, "dicha suspensión no tendría los efectos jurídicos de mantener las cosas en el estado en que se encuentran, mientras se resuelve el amparo, sino se retrotraerían dichos efectos al estado en que se encontraban las cosas antes de la violación, dejando sin vida jurídica al acto reclamado, y esos efectos sólo puede tenerlos la sentencia que se dicta en el fondo del juicio de amparo".¹¹⁶

En cuanto a ese tipo de actos, menciona el artículo 80 de la ley reglamentaria, 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.

114 Burgóa, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 213

115 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pag. 545

116 LECCIONES DE AMPARO. Ob. cit. pág. 172

Los actos positivos "son aquellos en que la autoridad impone a los gobernados determinadas obligaciones, prohibiciones o limitaciones en sus diferentes bienes jurídicos, en su persona o en su conducta".¹¹⁷

En ese tipo de actos procede la suspensión para el efecto de mantener las cosas en el estado que se encuentren y no se produzcan los efectos y consecuencias jurídicas del acto reclamado.

Si el acto reclamado es de carácter positivo, el efecto de la sentencia de amparo, de acuerdo al artículo 80 de la Ley de Amparo, será restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

En cuanto a los actos declarativos, la autoridad responsable ha constatado la existencia de un derecho y un deber y así lo manifiesta, sin crear derechos y obligaciones, sin extinguirlos, sin modificarlos y sin transmitirlos, sólo les da fijeza y seguridad jurídica.

Por lo que respecta a la suspensión del acto reclamado "la Suprema Corte ha sostenido una jurisprudencia constante en el sentido de que tratándose de actos declarativos, es improcedente conceder la suspensión mencionada, ya que dichos actos se ejecutan fuera del alcance jurídico de la suspensión. Aun más, dichos actos no pueden causar perjuicio mientras no se traduzcan en hechos positivos y, por tanto, contra ellos, por este nuevo concepto, es improcedente conceder la suspensión".¹¹⁸

El acto prohibitivo de la autoridad es aquel que ordena al

117 Burgóa, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 213

118 Noriega, Alfonso. LECCIONES DE AMPARO. Ob. cit. pág. 174

governado un no hacer. Este acto es positivo y respecto de él - procede la suspensión, cuyo efecto consistirá en que el gobernado puede realizar la conducta prohibida. Finalmente, el efecto de la sentencia sería restituir al agraviado en el goce de la garantía individual violada y se dejaría sin efecto la violación - cuando el amparo se concediera.

b) Por si acontecer cronológico los actos reclamados pueden clasificarse en pretéritos, futuros y de tracto sucesivo.

Los actos reclamados pasados son aquellos en los que el amparo se interpone cuando el acto reclamado ya ha producido todos los efectos que era susceptible de producir. La autoridad responsable ha concluido su actuación y en el amparo se ha de resolver si actuó conforme a la constitucionalidad y legalidad que exige el artículo 103 constitucional. Por ello, el artículo 80 - de la Ley de Amparo previene:

"La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto - reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, 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".

En consecuencia, de acuerdo al texto transcrito, en el amparo se puede combatir un acto reclamado ya consumado puesto que - el amparo produce efectos restitutorios, siempre y cuando se trate de actos reclamados no consumados irreparablemente, de lo contrario ya no pueden cumplirse los efectos restitutorios previstos

en el artículo referido y el amparo carece de materia, por esa razón la fracción IX del artículo 73 del mismo ordenamiento, lo considera improcedente contra actos consumados de manera irreparable, por lo que debe sobreseerse.

Por acto consumado de un modo irreparable debe entenderse, - afirma Noriega, "el caso en que la restitución de las cosas al estado que tenían antes de la violación, es materialmente imposible".¹¹⁹ De esta manera, no basta que el acto se consume para que surja la improcedencia, sino que es independiente que tal - consumación sea irreparable.

Se denomina actos reclamados futuros aquellos que con posterioridad a la demanda de amparo producirán sus consecuencias jurídicas presuntamente de violación de garantías individuales o de vulneración al sistema de distribución competencial entre Federación y Estados.

Los actos reclamados futuros se han clasificado por la doctrina¹²⁰ en dos grupos: futuros ciertos o inminentes y futuros - inciertos, remotos o también llamados futuros probables. El amparo procede y la suspensión puede otorgarse respecto de los actos reclamados futuros inminentes o futuros ciertos y no se concede la suspensión ni es procedente el amparo respecto de actos futuros remotos, inciertos o probables.

Es un acto reclamado futuro inminente o cierto aquel en que ya existe un acto decisorio y sólo falta la ejecución del mismo que, incluso es forzoso que la autoridad responsable efectúe.

119 LECCIONES DE AMPARO. Ob. cit. pág. 165

120 Arellano García. Ob. cit. págs. 544 y 545; Noriega. Ob. cit. págs. 161 a 164; Burgóa. Ob. cit. pág. 209.

Un acto reclamado es futuro remoto o futuro probable cuando no se tiene elementos para asegurar que el acto reclamado realmente se realizará. El quejoso se basa en simples sospechas de las que no pueden desprenderse la inminencia de la realización del acto reclamado. En estos actos reclamados no es operante que se conceda la suspensión, ni que pueda otorgarse el amparo.

Por otra parte, los actos de tracto sucesivo son aquellos que para su realización se requiere una sucesión de hechos efectuados en intervalos determinados. Estos actos, que también se les llama continuados, se oponen a los llamados instantáneos, que son aquellos que realizan su objeto en una sola ocasión al dictarse o ejecutarse, conjunta o separadamente, según sea el caso. Respecto a esta clasificación, para saber si procede o no la suspensión en contra de ellos "es necesario aclarar que si la suspensión se solicita después de que se han ejecutado algunos de dichos actos, es improcedente por estar en presencia de actos consumados; por el contrario, si la suspensión se pide antes de que se ejecuten ciertos actos o hechos que deban realizarse para obtener el fin común, no obstante que hayan tenido lugar otros anteriores, la suspensión respecto de los primeros es procedente ya que sus efectos consistirán en evitar la continuación de la serie".¹²¹

En apoyo de tal cuestión, la Suprema Corte ha establecido que "tratándose de hechos continuados (de tracto sucesivo) procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquellos no sigan verificándose y no queden irrepa-

121 Burgúa. Ob. cit. págs. 713 y 714; Arellano. Ob. cit. pág. 544; Noriega. Ob. cit. págs. 169 y 170.

rablemente consumados los actos que se reclamen" y que "la suspensión afecta sólo a los hechos que se ejecuten o traten de ejecutarse a partir de la auto de suspensión, ya que los anteriores tienen el carácter de consumados"¹²².

c) De acuerdo a su consentimiento los actos reclamados pueden ser: expresamente consentidos, tácitamente consentidos y actos derivados de actos consumados.

Son actos consentidos aquellos en contra de los cuales no se hace valer el juicio de amparo dentro de los plazos que señala la ley para su interposición.

Desde el punto de vista jurídico, el consentimiento es el acuerdo deliberado, consciente y libre de la voluntad, respecto de un acto externo, propio o ajeno.

El consentimiento está regulado por el Código Civil en su artículo 1803. De acuerdo a este precepto, el consentimiento puede ser expreso o tácito. El consentimiento es expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito o por signos inequívocos; dicho consentimiento ha de entrañar una libre manifestación de la voluntad por quien tenga capacidad para hacerlo. El consentimiento expreso en el acto reclamado puede producirse antes de iniciado el juicio de amparo o durante su tramitación.

En la Ley de Amparo, el consentimiento expreso del acto reclamado está previsto en la fracción XI del artículo 73, que textualmente dice:

"El juicio de amparo es improcedente:

122 Semanario Judicial de la Federación. Tomo VII. Quinta Época. pág. 1439

XI.- Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento".

El dispositivo transcrito no se limita al consentimiento por escrito, sino también puede ser verbal, aunque en este caso se requerirá ser aprobado con medios de prueba idóneos.

Por lo tanto, cuando se ha consentido expresamente el acto reclamado, sea de forma escrita o por signos inequívocos, el amparo ha quedado sin materia, por ello la fracción XI del artículo 73 de la Ley de Amparo considera improcedente el amparo y, la fracción III del artículo 74 de ese ordenamiento previene el sobreseimiento por ese motivo.

Con base en el artículo 1803 del Código Civil en materia federal, el consentimiento tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente.

La ley de la materia previene el consentimiento tácito como una forma de considerar improcedente el amparo. En este sentido la fracción XII del artículo 73, prescribe:

"El juicio de amparo es improcedente:

XII.- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales, aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que señalan los artículos 21, 22 y 218.

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

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

De la transcripción anterior se puede concluir que una ley podrá reputarse consentida en dos casos:

Primero: Cuando se trata de una ley autoaplicativa y el presunto agraviado no hubiere promovido amparo contra el primer acto concreto de aplicación; y,

Segundo: Cuando interpuesto algún recurso o medio de defensa legal en contra del acto concreto de aplicación, el quejoso no promueva amparo en contra de la resolución que hubiere resuelto tal recurso o medio de defensa ordinario.

d) El maestro Arellano García se refiere a otra clasificación de los "actos reclamados desde el punto de vista de la materia jurídica".¹²³ Así, precisa actos reclamados penales, administrativos, fiscales, agrarios, civiles, mercantiles y laborales, como presuntamente violatorios de garantías individuales o del sistema de distribución competencial.

Dado que cada materia presenta características muy particulares, consideramos que sería impropio analizarlas, pues dicha intención no sería adecuada al tema tratado.

Bien, una vez puntualizada la problemática existente entre los artículos 103 y 133 constitucionales, y definida en el sentido de que el control de la constitucionalidad se ejerce por vía de acción ante los tribunales federales, es oportuno analizar el medio de impugnación en relación al amparo contra leyes heteroaplicativas.

Siguiendo las ideas del doctor Fix Zamudio, ha quedado asentado que existen dos medios para controvertir la constitucionalidad de las leyes. El primero de ellos es la acción de inconstitucionalidad, la que se ejercita a través del juicio de amparo indirecto, en donde se ataca directamente a la ley; referido, por lo tanto, a las leyes autoaplicativas. El segundo es de nominado "recurso de inconstitucionalidad", ¹²⁴ cuyo ejercicio es a través del juicio de amparo directo, en el que no se enjuicia directamente a la ley, sino que se revisa la legalidad de una resolución judicial. En este recurso, la contraparte del quejoso no son las autoridades que intervinieron en la formación de la ley, sino el órgano jurisdiccional que aplicó la disposición considerada como inconstitucional.

El juicio de amparo indirecto es competencia de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con los artículos 107, fracciones V y VI, de la Constitución y 158 de la Ley de Amparo, pero siempre después de agotar los recursos ordinarios que señale la ley.

2.- TERMINOS

El término para la interposición de la demanda de amparo contra leyes heteroaplicativas es uno sólo y se presenta bajo dos - circunstancias:

a) El amparo procede en el término de 15 días a partir del acto de aplicación. En este caso siempre debe señalarse como acto reclamado tanto la ley como el acto de aplicación.

b) Por otra parte, cuando una sentencia o laudo se funda en una ley inconstitucional, debe interponerse el amparo directo, dentro de los 15 días siguientes en que surte efectos la notificación del acto de aplicación, señalando exclusivamente como acto reclamado, la sentencia o el laudo, nunca la ley, ya que su inconstitucionalidad será planteada en los conceptos de violación de la demanda.

Como quedó asentado en el inciso a el término para la interposición del amparo contra leyes heteroaplicativas es de 15 días dicho término es el mismo que genéricamente se utiliza para la impugnación en amparo. Se encuentra estatuido en el artículo 21 de la Ley de Amparo, que a la letra dice:

"El término de 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 hubiera ostentado sabedor de los mismos".

El propio artículo señala los momentos a partir de los cuales se inicia el término de los 15 días, en el se distinguen las

hipótesis siguientes:

- a) El término se inicia al día siguiente al en que haya surtido - efectos la notificación, pero si la ley de la materia no establece que surta efectos, será al día siguiente en que se notifique al quejoso la resolución o acuerdo que reclame. Por ello, el - quejoso debe verificar si el acto reclamado de la autoridad responsable fue notificado y determinar cuándo se notificó (art. 34 fracción II, de la Ley de Amparo).
- b) Si la resolución o acuerdo que se reclama no se notificó, el término se iniciará a partir del día siguiente en que el quejoso tuvo conocimiento de esa resolución o acuerdo que reclame.
- c) Si el quejoso no fue notificado de la resolución o acuerdo - que reclama y tampoco tuvo conocimiento de ello, y sólo mente tuvo conocimiento de la ejecución de esa resolución o acuerdo, el término se inicia a partir del día siguiente en que tuvo conocimiento de la ejecución de que se trate.
- d) Cuando no hay notificación, ni elementos objetivos para determinar que el quejoso tenía conocimiento de la resolución o acuerdo que reclama o bien conocimiento de su ejecución, el término - se inicia a partir del momento en que el propio quejoso se ostenta sabedor de la resolución o acuerdo que reclama.

Al respecto, Burgóa Orihuela afirma que "cuando la ley que - rige el acto reclamado no establezca que ésta debe notificarse, lo cual es violatorio de garantías, o no se notifica al agraviado, se aplicará la segunda hipótesis, misma que invariablemente se aplica cuando los actos reclamados afecten a una persona extraña al procedimiento de que emanen".¹²⁵

Por su parte, Juventino V. Castro conceptúa a la notifica-

ción como "el medio legal por el cual se da a conocer a las partes o a otros sujetos procesales el contenido de una resolución judicial. Se trata de un acto jurisdiccional, sostiene, porque se desarrolla, no por las partes, sino por el órgano estatal autorizado para conocer de determinado asunto judicialmente".¹²⁶

Por otra parte, el término general para impugnar en amparo - presenta cinco excepciones, a saber:

Primera: Tratándose de leyes autoaplicativas, el término es de treinta días. Este tema ya fue planteado en la primera parte - del presente capítulo.

Segunda: Cuando el juicio de amparo se promueva contra actos que causen perjuicio a los derechos individuales de ejidatarios o comuneros, sin afectar los derechos y el régimen jurídico del núcleo de población a que pertenezcan, el término para interponerlo será de treinta días.

Tercera: Por el lugar de residencia del agraviado, en que el término podrá ser de noventa o ciento ochenta días. Este caso está previsto en el artículo 22, fracción III, de la Ley de Amparo, que prescribe lo siguiente:

"Cuando se trate de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente para el juicio, dicho agraviado tendrá el término de noventa días para la interposición de la demanda, si residiera fuera del lugar del juicio, pero dentro de la República, y de ciento ochenta días, si residiese fuera de ella, contando en ambos casos, desde el siguiente al en que tuviere conoci

125 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 429

126 V. Castro, Juventino. GARANTIAS Y AMPARO. 5a. edición. Ed. Porrúa, S.A. México 1986. pág. 439

miento de la sentencia, pero si el interesado volviere - al lugar en que se haya seguido dicho juicio quedará sujeto al término a que se refiere el artículo anterior".

El doctor Burgóa Orihuela sostiene que la fracción transcrita "alude a las sentencias del orden civil, a título de acto reclamado, pero por razones obvias de analogía, se puede hacer extensiva a aquellas que recaen en asuntos mercantiles y a los laudos arbitrales y fallos administrativos"¹²⁷.

Cuarta: Por afectaciones graves al quejoso. Esta importantísima excepción la consigna el artículo 22, fracción II, de la Ley de Amparo, en el supuesto de afectaciones graves a la persona del quejoso, y en cuyo caso la demanda se puede interponer en cualquier tiempo. La citada fracción señala:

"Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualesquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del Ejército o Armada Nacionales;

En estos casos la demanda de amparo podrá interponer se en cualquier tiempo".

Esta situación elimina las posibilidades de que:

- a) Precluya la acción de amparo que se inicia contra los actos a que se refiere la fracción anterior;
- b) De que la demanda sea improcedente, por no ser legalmente posible el consentimiento tácito de tales actos.

Sin embargo, la preclusión de la acción de amparo por imposibilidad legal del consentimiento tácito referido, no se en-

127 EL JUICIO DE AMPARO. Ob. cit. pág. 433

tiende extensiva a los casos en que se trate de un consentimiento expreso de los mismos, en esta hipótesis el amparo es improcedente.

Al respecto, la Suprema Corte, en jurisprudencia, establece lo siguiente:

"..nunca se reputarán como consentidos para los efectos - del amparo, los casos que importen una pena corporal, o - alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, tal jurisprudencia se refiere a la conformidad -- tácita, que resulta de no interponer el recurso de amparo dentro del término legal, y no a los casos en que hay conformidad categórica y expresa con el acto que se reclama"

128

El segundo párrafo del artículo 23 de la Ley de Amparo hace referencia al artículo 22 de la Constitución en el sentido de - que la demanda de amparo "puedé promoverse en cualquier día y a cualquiera hora del día o de la noche" en los casos a que se refiere dicho artículo.

Quinta: Privaciones a núcleos de poblaciones ejidales o comunales. Cuando éstos núcleos resulten agraviados por cualquier acto de autoridad que los prive o tienda a privarlos total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus bienes agrarios, la acción constitucional puede interponerse en cualquier tiempo (art. 217 de la Ley de Amparo).

Finalmente, es necesario subrayar que cuando las partes no - realizan los actos que les corresponde dentro de los términos fi

jados, se produce la preclusión, es decir, la pérdida de la oportunidad de efectuarlos con posterioridad.

3.- AUTORIDAD RESPONSABLE

En el inciso A apartado 3 de este capítulo quedó definido el concepto de autoridad responsable, sus características y artículos de la ley de la materia que se refieren a ella. De igual manera quedó asentado las excepciones de ese concepto en relación al amparo contra leyes.

Con la finalidad de evitar redundancias, aquí señalaremos específicamente quienes son las autoridades responsables en el amparo contra leyes heteroaplicativas.

Por consiguiente, son autoridades responsables en amparo contra leyes heteroaplicativas:

1.- Contra leyes federales que requieren de un acto de aplicación:

- a) El Congreso de la Unión.
- b) El Presidente de la República.
- c) Los Secretarios de Estado que refrendan.
- d) El Secretario de Estado que publica.
- e) Las autoridades que pretenden o han ejecutado el acto de aplicación.

2.- Por leyes locales que requieran de un acto de ejecución:

- a) La legislatura local.
- b) El gobernador.
- c) La autoridad que refrenda.

d) La autoridad que publica.

e) Las autoridades que pretenden o han ejecutado el acto de apli
cación.

CAPITULO V

ASPECTOS PROCESALES DEL AMPARO CONTRA LEYES

A) PRESUPUESTOS BASICOS

Es necesario aclarar que en este capítulo no se abordarán todos los aspectos procesales del amparo en general, ya que tal situación se distanciaría de nuestro propósito, por tanto, sólo se hace referencia breve de aquellos aspectos que tienen que ver con el amparo contra leyes.

Los presupuestos básicos del juicio de amparo, de manera general, que se derivan de los ordenamientos constitucionales y reglamentarios, son los siguientes:

- 1.- Los órganos jurisdiccionales de amparo en materia de esta tesis son: el juez de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia.
- 2.- Las partes son el quejoso o agraviado que, siendo persona física, y, si es persona moral, sólo puede accionar a través de su representante legal (arts. 107, fracción I, constitucional y 4, 6, 8 y 9 de la Ley de Amparo); la autoridad responsable ordenadora (que es la que dicta, promulga, publica u ordena la ley reclamada); y, la ejecutora (que lo aplica o trata de ejecutarla); el tercero perjudicado (que es la persona que tiene interés en que subsista el acto de autoridad, y puede no haberlo, según el amparo); y, por último, el Ministerio Público Federal.

La Ley de Amparo, en sus artículos del 4 al 20 y 27, contie-

ne disposiciones que se refieren a la capacidad, representación y a la personalidad, dando mayores facilidades que las leyes comunes en beneficio de quienes se ven obligados a defender sus derechos tutelados por la Constitución y por las leyes que de ella emanen.

3.- El acto reclamado, que es la ley o el acto de aplicación, o bien la ley y los actos de aplicación o ejecución, que producen un perjuicio o un agravio al particular en sus derechos tutelados por alguna disposición jurídica (art. 103 constitucional).

4.- La violación de garantías que se hace valer ante el juez o tribunal de amparo competente.

B) AMPARO INDIRECTO

1.- PROCEDENCIA

Es procedente el amparo indirecto en contra de las 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 sólo entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicios al quejoso; contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación; y, contra la ley o los actos de autoridad federal o de los Estados o Municipios que vulneren, restrinjan o invadan sus respectivas soberanías.

El amparo indirecto contra leyes se inicia ante los jueces de Distrito y está sujeto a la posibilidad de ser revisado, a petición de parte, por la Suprema Corte, según sea el caso (arts. 107, fracción VIII, de la Constitución y 84 de la Ley de Amparo).

2.- COMPETENCIA

En cuanto a la materia, puede ser penal, administrativa, civil, agraria y laboral, según sea el contenido del acto reclamado. Es preciso aclarar que este tipo de competencia únicamente se presenta en el Distrito Federal y en el Estado de Jalisco, en donde existen juez de Distrito y Tribunal Colegiado por materia, ya que en cualquier otro lugar del país, los jueces de Distrito o el Tribunal correspondiente conocen de todas las materias.

En cuanto al territorio, de acuerdo al artículo 36 de la Ley de Amparo, será competente el juez de Distrito del lugar en cuya jurisdicción debe tener ejecución, trate de ejecutarse o se haya ejecutado el acto reclamado, y si ha comenzado a ejecutarse y si que ejecutándose en distintos Distritos, cualquiera de los jueces de esa jurisdicción será competente; si no requiere de ejecución material, será competente el juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada. El límite territorial está determinado conforme a los artículos 79 a 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por grado, los juzgados de Distrito, ante quienes se presenta la demanda de amparo contra leyes, son de primera instancia

y, en razón de la facultad de revisión que tienen los Tribunales Colegiados (última parte del inciso b de la fracción VIII del art. 107 constitucional), las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia conocen, en revisión, de las resoluciones o sentencias pronunciadas por los jueces de Distrito, se les conoce a éstos de segundo grado.

3.- LA DEMANDA

La demanda de amparo contra leyes deberá formularse por escrito, tal como lo establece el preámbulo del artículo 116 de la Ley de Amparo; esta regla admite excepciones y son las siguientes:

a) Demanda por comparecencia. Esta demanda se presenta cuando se trata de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, de conformidad con lo previsto en el artículo 117 de la Ley de Amparo.

b) Demanda telegráfica. En los artículos 118, 119 y 227 de la Ley de Amparo se establece que, en los casos que no admitan demora, la petición del amparo y de la suspensión del acto reclamado se puede hacer al juez de Distrito por telégrafo, siempre que el agraviado encuentre algún inconveniente en la justicia local, en los casos de la competencia auxiliar, en los términos de los artículos 38 a 40 de la ley de la materia.

Los requisitos que debe contener la demanda están señalados en el artículo 116 de la Ley de Amparo, aquí sólo comentaremos -

aquellos que tengan relación con el amparo contra leyes.

Primero. La autoridad o autoridades responsables (fracción III). Deben señalarse a las autoridades ordenadoras y a las ejecutoras. De acuerdo con la fracción de referencia no corresponde al quejo so expresar el domicilio de las autoridades responsables, porque no lo exige esta disposición, consecuentemente, al juez le compete su localización; las autoridades responsables en un amparo contra leyes son las siguientes:

a) Como ordenadoras:

- El Congreso de la Unión o la legislatura del Estado respectivo que, en su caso, hayan emitido la ley reclamada.
- El Presidente de la República o el gobernador del Estado correspondiente, por lo que se refiere al decreto promulgatorio de la ley y la orden de su publicación. En este sentido, la promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinónimas, tanto en el lenguaje co mún como en el jurídico, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión, el que en la doctrina, también jurídica, exista una corriente de opinión que pretenda encontrar diferencias entre la promulgación y la publicación de las leyes, pues tales diferencias son meramente teóricas, al resultar que la ley fundamental emplea las dos palabras con el mismo significado, según se desprende de la consulta de los artículos 70, 72, inciso a, y 89, fracción I, de la propia Constitución. En tal virtud, la te sis jurisprudencial número 70 sostiene:

"LEYES, AMPARO CONTRA, AUTORIDADES RESPONSABLES NO SEÑALADAS.- Cuando se impugna la constitucionalidad de una ley al través de los actos de aplicación, sin seña

lar como autoridades responsables al Congreso que la - haya expedido y al Ejecutivo que la haya promulgado, - aunque se surte la competencia del Tribunal en Pleno, - debe sobreseerse porque no fueron llamadas a juicio - responsables de la ley cuya constitucionalidad ha de - analizarse".¹²⁹

- Los secretarios de Estado, Jefe de Departamento del Distrito Federal, o a los secretarios de gobierno que intervinieron en el proceso de elaboración de la ley, refrendando o publicándola. El artículo 92 de la Constitución, en su parte esencial ha permanecido inalterable desde su vigencia, en el sentido en que ordena el refrendo del decreto promulgatorio de una ley, así como de - reglamentos, acuerdos u órdenes del Presidente, por parte de los secretarios de Estado o Jefe del Departamento del Distrito Federal, a que el asunto corresponda.

b) Como ejecutoras:

- Deben ser señaladas en la demanda de amparo las autoridades de la Federación o las de los Estados o Municipios, o a las del Distrito Federal, que en sus respectivas esferas de competencia ejecutan o tratan de ejecutar la ley reclamada.

Segundo. La ley o acto que de cada autoridad se reclama (fracción IV). En la demanda de amparo el quejoso debe establecer - con precisión la ley o acto que atribuye, concretamente, a cada una de las autoridades responsables.

Tercero. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas (fracción V). Es ineludible señalar en la demanda uno por uno los artículos de

¹²⁹ Apéndice 1917-1985. Jurisprudencia número 70. Primera Parte. Pleno. pág. 146

la Constitución que contengan las garantías que el quejoso considere que le han sido violadas, sin referir, en este capítulo, - por qué considera que se violan.

Cuarto. Los conceptos de violación. Son los razonamientos jurídicos en relación con los actos reclamados de las autoridades - responsables, en que se demuestra jurídicamente que esos actos - violan las garantías individuales y los preceptos constitucionales.

La violación a una garantía puede ser directa o indirecta. La anterior distinción no tiene relevancia en el amparo contra - leyes, pues en este siempre se tratará de una violación directa a la Constitución; y sólo reviste de importancia en los demás amparos, en tanto si hay violaciones directas, el quejoso no tiene obligación de agotar los recursos o medios de defensa ordinarios previamente a la interposición del juicio de amparo. Si sólo - hay violaciones indirectas a leyes secundarias sí está obligado a agotarlos, de no hacerlo el amparo interpuesto resultará improcedente, en términos de la fracción XII, párrafo tercero del artículo 73 de la Ley de Amparo y se sobresee conforme con lo - establecido por la fracción III del artículo 74 del propio ordenamiento.

4.- AUTO INICIAL

Si el juez de Distrito no está impedido, y es competente, - procede a dictar el auto inicial que recae a la demanda, pudiendo consistir en:

- Desechamiento de la demanda de amparo.

- Aclaración de la demanda de amparo.
- Admisión de la demanda de amparo.

Se desechará la demanda si el juez encontrare un motivo manifiesto e ineludible de improcedencia previsto en el artículo 73 de la Ley de Amparo, y conforme al numeral 145 de la misma ley; debiéndose entender por motivo manifiesto que es notorio para todos, como por ejemplo, si se manifiesta en el escrito de demanda que se consintió expresamente la ley o el acto reclamado; y por indudable, lo que no puede ponerse en duda; consecuentemente si hay la posibilidad de desvirtuar los motivos de improcedencia no debe desecharse de plano la demanda, y si se desecha indebidamente, el promovente podrá interponer contra el auto respectivo el recurso de revisión, en términos de la fracción I del artículo 83 de la Ley de Amparo.

Se mandará aclarar la demanda de amparo, cuando no hay causa notoria de improcedencia, pero no reúne los requisitos del artículo 116 de la Ley de Amparo; continuándose con el procedimiento respectivo.

5.- NOTIFICACION A LAS PARTES

La notificación es un acto por virtud del cual una autoridad pone en conocimiento de las partes cualquier acuerdo recaído en el negocio que ante ella se ventila. La notificación, por tanto no es un acto desarrollado por las partes, sino que emana del órgano estatal encargado de conocer de determinado asunto.

Las resoluciones que se dictan en amparo contra leyes se notificarán a las autoridades responsables por medio de oficio, -

que se entregará en las oficinas de las mismas y recabándose la razón de su recibo en el libro talonario, cuyo original se agrega a los autos, asentando en ellos la razón correspondiente, si las autoridades radican en el lugar del juicio. Si radican fuera de él, se les notificará por correo, en pieza certificada con acuse de recibo, o bien, si es urgente, se le notificará por vía telegráfica (arts. 28 y 31 de la Ley de Amparo).

Las notificaciones, en cuanto a las autoridades responsables surten efectos desde la hora en que éstas hayan recibido el oficio de notificación (art. 34 de la Ley de Amparo) y, en cuanto a las demás partes de ese amparo contra leyes, surten efecto al día siguiente al en que fueron hechas.

6.- AUDIENCIA CONSTITUCIONAL

Se le denomina con el nombre de audiencia constitucional, en virtud de que en ella se ventila la totalidad de la controversia de si la ley reclamada de las autoridades responsables es o no inconstitucional. Es un acto procesal, mediante el cual el juez que conoce del amparo, recibe las pruebas, las admite o desecha y lleva a cabo el desahogo de aquellas que por su naturaleza lo requieran, posteriormente se efectúan los alegatos y, finalmente debe dictarse sentencia, según lo previsto por el artículo 155 de la Ley de Amparo.

En el período probatorio, que comprende el ofrecimiento, admisión o desechamiento y el desahogo de pruebas, el quejoso que resulta afectado por la ley que se impugna de inconstitucional debe comprobar su interés jurídico, que se encuentra bajo los

supuestos que la ley señala, si no lo acredita, se sobresee el - juicio de amparo. En este sentido, existe jurisprudencia que - sostiene lo siguiente:

"INTERES JURIDICO EN EL AMPARO CONTRA LEY.- Cuando - se promueve amparo en contra de una ley alegando que su - sólo expedición causa perjuicio al quejoso, es necesario que éste pruebe en la audiencia constitucional que es su jeto de la norma y que sus disposiciones afectan su interés jurídico, pues no basta para tener demostrado este - hecho, el que en la demanda de amparo se declare bajo -- protesta de decir verdad que se está dentro de los presupuestos de la norma".¹³⁰

De esta forma, si las disposiciones legales son reclamadas - con motivo de su aplicación, sin haberse demostrado que se apli - có la ley que se reclama, esto motiva que al no afectarse los - intereses jurídicos del quejoso, se surte la causa de improceden - cia prevista en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo; y al respecto existe el precedente jurisprudencial que señala lo siguiente:

"LEYES, AMPARO CONTRA, CUANDO SE IMPUGNAN POR SU PRE - TENDIDA APLICACION Y NO POR SU APLICACION CONCRETA.- Si se reclama la expedición, promulgación y publicación de una ley de ingresos, porque se pretende cobrar a la que - josa determinados derechos, con base en dicha ley, aún - cuando los actos de las autoridades responsables se ha - yan tenido por presuntivamente ciertos, si no se señala - acto de aplicación, sino simplemente se expresa que las - ejecutoras tratan de aplicar la ley, como no se impugna - propiamente el mencionado cuerpo legal por su aplicación

concreta al caso especial de la quejosa, sino por su pretendida aplicación, sin que esta se haya demostrado, de de sobreeserse el juicio"¹³¹.

Por otra parte, una vez iniciada la audiencia esta se puede suspender en diversos supuestos que son comunes al amparo en general, aunque respecto al amparo contra leyes puede ocurrir, por ejemplo, cuando el informe justificado de las autoridades responsables no ha sido dado a conocer a las partes del juicio, supuesto en que la audiencia, y conforme a lo previsto por el artículo 149 de la Ley de Amparo, podría suspenderse.

7.- SENTENCIA

La sentencia de amparo contra leyes es el acto procesal proveniente de la actividad del Tribunal Judicial de la Federación que decide en cuanto al fondo de la cuestión planteada en la demanda de garantías, respecto al problema de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley y, en su caso, del acto de su aplicación reclamados, concediendo o negando el amparo y la protección de la justicia de la Unión.

Es imprescindible apuntar que si bien la sentencia forma parte de la audiencia constitucional, acorde con lo dispuesto por el artículo 155 de la Ley de Amparo, se ha hecho costumbre que el juez de Distrito no dicta sentencia en la audiencia del juicio, sino que se reserva para hacerlo en el momento en que las labores del juzgado lo permitan.

131 Primera Parte del Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época Volumen 42. pág. 29

Las sentencias que se dictan en amparo contra leyes y conceden este, son condenatorias, en virtud de que declaran la inconstitucionalidad de la ley si existió el acto de aplicación; respecto a ello, el artículo 80 de la ley de la materia obliga a las autoridades responsables a restituir al quejoso en el goce de las garantías violadas para que la ley deje de aplicarse, imponiéndoles el deber de llevar a cabo los actos o procedimientos necesarios para realizar jurídica y materialmente ese restablecimiento retrotrayendo los efectos al momento de la violación.

Doctrinariamente, la protección otorgada contra un determinado ordenamiento legal comprende a todos los actos futuros de aplicación o de ejecución de ese texto legal impugnado, de modo tal que si es abrogado o derogado, pero se dicta uno nuevo que contenga en sus disposiciones los mismos conceptos del que fue declarado inconstitucional por sentencia ejecutoria, o cuando se renueve su vigencia, tampoco hay necesidad de interponer nuevo amparo en el caso de incumplimiento o de repetición del acto reclamado. No obstante lo anterior, es un imperativo ajustarse al contenido de la fracción II, del artículo 107 constitucional, reiterado en el artículo 76 de la Ley de Amparo, y que se conoce como el principio de la relatividad de la cosa juzgada, mismo que significa que la sentencia tiene que limitarse en términos estrictos al "caso especial sobre el que verse la demanda de amparo".

No siempre las sentencias de amparo se cumplen en el término señalado por el artículo 105 de la ley respectiva por las autoridades responsables. Ante ello, la fracción XVI, del artículo 107 constitucional, previene:

"Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare - de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el - juez de Distrito que corresponda".

Las sentencias que niegan el amparo son desestimatorias ya - que declaran la constitucionalidad de la ley y la validez del acto reclamados, por haber sido estimados no contrarios a los preceptos constitucionales invocados, ni violatorios de las garantías individuales que no dejó expuestas el quejoso en su demanda de amparo y, por tanto, la duda acerca de su constitucionalidad y la incertidumbre de su eficacia desaparecen. En tales circuntancias, pronunciado el fallo federal que niega la protección de la justicia de la Unión, y notificado este, la autoridad responsable está en condiciones de llevar adelante la ejecución de la ley reclamada. Sin embargo, las sentencias que niegan el amparo aunque son declarativas por naturaleza, encierran la fijación - del modo como el acto puede cumplirse, ya que, a contrario sensu ellas contienen una prohibición dirigida a la autoridad responsable de no ejecutar la ley reclamada en forma distinta de la fijada en las sentencias, en tanto que el órgano jurisdiccional al razonar sobre los conceptos de violación esgrimidos por el quejoso contra la ley impugnada, determina que estos son infundados.

En los artículos 107, fracción II, constitucional, y 76 a 81 de la ley reglamentaria, se establecen los principios generales que rigen las resoluciones y sentencias de amparo. En el amparo contra leyes se siguen esos mismos lineamientos, pero, es importante destacar el principio de la suplicia de la queja deficiente.

El principio referido se aplica tratándose de amparos contra leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Corte. Cuando por defectos de técnica en la formulación de la demanda de amparo, se impugnan, por estimarse inconstitucionales los actos concretos derivados o apoyados en una ley que ha sido considerada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte. La fracción I, del artículo 76 bis, de la Ley de Amparo, obliga al juez de Distrito a suplir la queja deficiente en cuanto a los conceptos de violación. Esta forma de suplencia por ningún motivo tiene el carácter discrecional, sino que los tribunales federales están obligados a suplir, conforme a los artículos 76 bis, fracción I y 192 de la Ley de Amparo.

El contenido de las sentencias de amparo, lo señala el artículo 77 de la propia ley al señalar que ellas deben contener

- La fijación clara y precisa de la ley reclamada, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerla o no por acreditada.
- Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer, o bien para aclarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley reclamada.
- Los puntos resolutivos con que deben terminar concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que se sobreseer, conceda o niegue el amparo contra leyes.

C) AMPARO DIRECTO

Nuestra institución protectora de las garantías constitucionales reconoce, a través del amparo directo, no sólo el control de la legalidad de las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el cual puedan ser modificados o revocados sino, también, el control de la constitucionalidad de la ley en que se funde la autoridad responsable que los haya emitido, si existe el problema de inconstitucionalidad en el acto reclamado. Se le llama amparo directo porque de él conocen en forma directa y originaria los Tribunales Colegiados de Circuito.

1.- POSIBILIDAD DE DOS INSTANCIAS

A pesar de lo anterior, la fracción IX, del artículo 107 - constitucional establece la posibilidad de dos instancias, cuando además de la sentencia, laudo o resolución definitiva, se impugne la inconstitucionalidad del ordenamiento aplicado en la resolución respectiva, ya que procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia cuando en su fallo el Tribunal Colegiado decida sobre la inconstitucionalidad de una ley y establezca la interpretación de un precepto de la Constitución, limitándose la materia del recursos exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales (art. 83, fracción V, de la Ley de Amparo).

2.- PROCEDENCIA

Procede el amparo directo contra leyes cuando las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio dictado por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, se basen en una ley inconstitucional, pero, pudiendo ser además, cuando se cometan violaciones en el procedimiento que, afectando las defensas del quejoso, trascienda al resultado del fallo (errores en el procedimiento), de conformidad con los artículos 158 a 161, de la ley reglamentaria, aunque únicamente podrán reclamarse al promover la demanda contra sentencia definitiva que ponga fin al juicio (art. 161 de la Ley de Amparo). Asimismo, - procede por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicadas, lo que se conoce como errores in iudicando (arts. 158, en relación con el 166, - fracción VII, de la Ley de Amparo, y 14 y 16 constitucionales).

El fundamento para decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, por vía del amparo directo, existe expresamente en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo de la Ley de Amparo, y conforme a ese precepto, no se va a señalar como acto reclamado la ley ni señalarse como autoridades responsables quienes intervinieron en su expedición, promulgación, refrendo y publicación, sino sólo se va impugnar la ley en el concepto de violación.

La competencia para conocer del amparo directo la tienen los Tribunales Colegiados de Circuito, pues de acuerdo con la fracción V del artículo 107 constitucional, el amparo directo se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda de acuerdo a la distribución de competencias que establezca la Ley

Orgánica del Poder Judicial de la Federación; para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley planteada en la demanda de amparo directo por el quejoso, si existe ese problema.

3.- LA DEMANDA

De acuerdo a los artículos 44 y 163 de la Ley de Amparo, la demanda de amparo directo debe presentarse por conducto de la - autoridad responsable.

El término para presentar la demanda de amparo directo y, - por tanto, para inconformarse contra la sentencia, laudo o resolución que puso fin al juicio, y con ello la ley considerada inconstitucional que se aplicó en esa resolución, es de quince - días contados desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

La demanda de amparo directo debe formularse por escrito. No requiere de protesta legal, ni señalar antecedentes, pues el tribunal de amparo se concreta a revisar los autos originales del - expediente en que se dictó la sentencia definitiva, el laudo o - la resolución que puso fin al juicio, para tal efecto la autoridad responsable de amparo debe enviar al Tribunal Colegiado el - expediente del juicio, en caso que haya inconveniente lo hará saber a las partes para que en su lugar se envíe copia certificada de las constancias que se señalen.

Los requisitos de contenido de la demanda de amparo directo están señalados en el artículo 166 de la Ley de Amparo, y, respecto al amparo directo contra leyes es importante señalar que - cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución -

que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley aplicada, ello será materia únicamente del capítulo de - conceptos de violación en la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, ni debe señalarse como autoridades responsables aquellas que expiden, promulgan, refrendan y publican la ley, - esta sólo se impugna en el concepto de violación correspondiente. De igual forma es importante precisar los conceptos constitucionales cuya violación se reclame y los conceptos de la misma violación.

En cuanto a las autoridades que deben llamarse al juicio de amparo directo, si se estima que el ordenamiento aplicado en la sentencia definitiva, el laudo o resolución que pone fin al juicio, es inconstitucional, no debe señalarse como autoridades responsables aquellas que intervinieron en la formulación del ordenamiento legal correspondiente, sino que sólo se llamará a la Sala, Tribunal o Junta que hizo la aplicación del mismo a través - de la sentencia, laudo o resolución que puso fin al juicio. Lo anterior es en virtud de que no se va a enjuiciar en el procedimiento de amparo directo al legislador y a las demás autoridades que intervinieron en el proceso de creación del ordenamiento, si no sólo al tribunal que en concepto del quejoso aplicó la ley - que él estima inconstitucional.

4.- SUBSTANCIACION

Cabe señalar que esta etapa del amparo directo contra leyes es igual a la misma etapa del amparo directo en general, por lo

que aquí únicamente señalaremos las características principales de dicho procedimiento.

La autoridad responsable debe remitir al Tribunal Colegiado de Circuito, original y copia de la demanda de amparo, así como las constancias de emplazamientos, informe y el original del expediente o en defecto de este, la copia certificada de las constancias señaladas por las partes.

Una vez que el Tribunal Colegiado ha dictado el acuerdo de admisión de la demanda de amparo, se efectúa lo siguiente:

- Se da vista al Ministerio Público para que en el término de diez días formule su pedimento y devuelva al tribunal los autos del juicio de amparo, contados a partir del día que los recibíó, en caso contrario se mandan a recoger de oficio (art. 181)
- El presidente del Tribunal Colegiado turnará el expediente dentro del término de cinco días al Magistrado Relator que corresponda, para que formule por escrito el proyecto de resolución redactado en forma de sentencia (art. 184).
- El auto de turno tendrá efectos de citación para sentencia y esta se pronunciará sin discusión dentro de quince días por unanimidad o mayoría de votos (art. 185)
- Si fuera aprobado sin adiciones ni reformas, se tendrá como sentencia definitiva y se firmará dentro de los cinco días siguientes (art. 188). Si no fuere aprobado el proyecto, se designará a uno de los de la mayoría, para que redacte la sentencia de acuerdo con los hechos probados y los fundamentos legales dados en la discusión, debiendo quedar firmada dentro de los quince días siguientes.

5.- SENTENCIA

La sentencia es la última etapa en la substanciación del juicio de amparo directo contra leyes.

Respecto a la sentencia que dicta el Tribunal Colegiado en el amparo contra leyes, su forma y contenido son similares a los que ya fueron indicados en el amparo indirecto. Cabe resaltar que conforme al artículo 79 de la Ley de Amparo, quedan obligados la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito y los jueces de Distrito, a corregir los errores en cuanto a la cita de preceptos tanto constitucionales como legales que se estimen violados y podrán examinar los conceptos de violación y los agravios y demás razonamientos de las partes, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

En cuanto a las sentencias que se dictan en amparo directo, es necesario tener presente que el artículo 190 de la Ley de Amparo ordena que:

"Las sentencias de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito no comprenderán -- más cuestiones que las legales propuestas en la demanda de amparo; debiendo apoyarse en el texto constitucional de cuya aplicación se trate y expresar en sus proposiciones resolutivas el acto o actos contra los cuales se concederá el amparo".

Por otra parte, procede el recurso de revisión contra la sentencia que dicte el Tribunal Colegiado de Circuito que declare la inconstitucionalidad del ordenamiento impugnado con la sentencia, laudo o resolución respectiva, conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, constitucional, 83, fracción V,

y 84, fracción II, de la Ley de Amparo, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

Si la sentencia no contiene decisión sobre inconstitucionalidad de una ley, el auto relativo del Tribunal Colegiado deberá hacerlo constar expresamente así al enviarle a la Corte el expediente y el escrito de agravios, y copia del mismo para el Ministerio Público (párrafo final del art. 89 de la Ley de Amparo).

La Suprema Corte únicamente resolverá sobre la constitucionalidad de la ley cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por Tribunales Colegiados de Circuito, en los términos del artículo 93 de la Ley de Amparo en relación con el 83, fracción V, 84, fracción II, de la misma ley 107, fracción IX, de la Constitución y 11, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

CAPITULO VI
CONCLUSIONES

1.- El concepto de la ley y sus características son aplicables - al reglamento, que se distingue de la ley por el órgano del cual emana; la ley es creación del legislador, el reglamento lo es - del ejecutivo.

2.- La ley existe y tiene plena validez sin que haya reglamento de la misma, en tanto que el reglamento, salvo los reglamentos - autónomos, se basa en una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado.

3.- En la mayoría de los países existen mecanismos que protegen la supremacía constitucional, evitando la formulación y aplicación de leyes que vayan en contra de lo instituido por la ley - fundamental.

4.- Nuestra Constitución establece un medio de control con el - objeto de preservar la supremacía de la Constitución, respecto a cualquier ley o acto de autoridad, ese medio está previsto en - los artículos 103 y 107 de la misma.

5.- El juicio de amparo está instituido por los artículos 103 y 107 de la Constitución y se contrae a toda controversia que se - suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y por leyes o actos de las autoridades estatales que invadan la esfera de la - autoridad federal.

6.- El juicio de amparo se inicia por la vía de acción y constituye la garantía constitucional, de carácter jurisdiccional, - siendo el Poder Judicial Federal quien realiza un control permanente de la constitucionalidad y de la legalidad, en que reafirma el orden constitucional y legal cuando ha sido vulnerado por los actos de las autoridades.

7.- El juicio de amparo contra leyes es el problema de mayor - trascendencia jurídica que pueda plantearse en el amparo, dada - la importancia que la ley tiene en el Estado de derecho en que vivimos.

8.- El objeto del juicio de amparo contra leyes lo constituyen - las normas constitucionales, cuando el legislador ordinario expide leyes que contradigan a la ley suprema.

9.- La demanda de amparo indirecto contra leyes se interpone ante el juez de Distrito, contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República; así como contra reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que con motivo de la iniciación de su vigencia o del primer acto de aplicación causen perjuicio al quejoso.

10.- Los términos para interponer la demanda de amparo indirecto contra leyes son dos, a saber:

Primero: Dentro de los 30 días siguientes al en que entre en vigor la ley inconstitucional impugnada, si esta causa perjuicios al quejoso (ley autoaplicativa).

Segundo: Dentro de los 15 días siguientes en que surta efectos la notificación (ley heteroaplicativa); este término se presenta

bajo dos modalidades señaladas a continuación:

a) Del primer acto de aplicación de la ley, independientemente - de que sea o no autoaplicativa, y aunque no se haya reclamado la ley al expedirse.

b) De la resolución recaída al recurso o medio de defensa, cuando el quejoso optó por hacer valer contra el primer acto de aplicación de la ley, el recurso o medio de defensa en virtud del - cual pueda ser modificada, revocada o nulificada la ley reclamada.

11.- Debe establecerse en la Ley de Amparo que, tratándose de - amparo contra leyes, podrá formularse la demanda en cualquier - tiempo, para que no opere la causal de improcedencia prevista en la propia ley, en su artículo 73, fracción XII, debiéndose reformar tal precepto en el sentido de que no se considera consentida tácitamente la ley cuando no se haya interpuesto amparo contra - el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso, ya - que la supremacía de la Constitución impide convalidar leyes inconstitucionales por el sólo transcurso del tiempo.

12.- La acción de constitucionalidad de las leyes en amparo indirecto implica un proceso en contra de los órganos de Estado que intervinieron en el procedimiento de formación de la ley inconstitucional, y, como autoridades responsables, deben ser emplazadas a juicio.

13.- El amparo directo contra leyes procede cuando se reclama la aplicación de la ley inconstitucional en las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, - respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por

el que puedan ser modificadas o revocadas.

14.- El término para interponer la demanda de amparo directo contra leyes, y, por tanto, para inconformarse contra la sentencia, laudo o resolución que puso fin al juicio, y con ello con la ley considerada inconstitucional que se aplicó en esa resolución, es de 15 días, contados a partir del día siguiente al en que haya - surtido efectos, conforme a la ley del acto reclamado, la notificación al quejoso, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

15.- Procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones que en amparo directo dicten los Tribunales Colegiados de Circuito, en que decidan respecto a la constitucionalidad de leyes federales o locales.

16.- En amparo directo contra leyes, si se estima que el ordenamiento aplicado en la sentencia definitiva, laudo o resolución - que puso fin al juicio es inconstitucional, no debe señalarse como acto reclamado la ley ni como autoridades responsables aquellas que intervinieron en la formulación del ordenamiento correspondiente, sino que sólo se llamará al Tribunal o Junta que hizo la aplicación de la ley, a través de la sentencia, laudo o resolución que puso fin al juicio, para revisar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley aplicada.

17.- La suplencia de la queja deficiente, cuando el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte, es de carácter obligatorio y no discrecional, esto para ajustarse al imperativo jurídico de mantener vigente la supremacía constitucional.

18.- Los efectos de la sentencia de amparo contra leyes, en que

se otorgue amparo, son condenatorios, en virtud de que declaran la inconstitucionalidad de la ley cuando esta contradice a la ley suprema, por lo que la autoridad responsable queda obligada a restituir al quejoso en el goce de las garantías violadas para que la ley deje de aplicarse o no se aplique, retrotrayendo los efectos al momento de la violación; y desestimatorias, ya que declaran la constitucionalidad de la ley y la validez del acto reclamados, por haber sido estimados no contrarios a los preceptos constitucionales invocados.

19.- Uno de los principios jurídicos fundamentales del amparo es la relatividad de las sentencias. En el amparo contra leyes, la ley declarada inconstitucional sigue teniendo plena vigencia, y beneficia únicamente a quien o quienes solicitaron el amparo, a pesar de ser declarada inconstitucional por el órgano de control y sólo deja de existir cuando el órgano que la creó la deroga. Pero, a mi juicio, considero que el efecto de las sentencias condenatorias del amparo contra leyes debe ser de carácter general, y que una vez declarada su inconstitucionalidad, a petición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se debe prever un mecanismo para que el poder legislativo tienda a su derogación.

B I B L I O G R A F I A

I.- LIBROS

- Aguilar Alvarez y de Alba, Horacio. EL AMPARO CONTRA LEYES. Ed. Trillas, S.A. México 1990.
- Arellano García, Carlos. EL JUICIO DE AMPARO. Ed. Porrúa, S. A. México 1982.
- Arellano García, Carlos. PRACTICA FORENSE DEL JUICIO DE AMPARO. Ed. Porrúa, S.A. 3a. edición. México 1985.
- Azuela, Mariano (Jr.). INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL AMPARO. - Universidad de Nuevo León. México 1968.
- Autores varios. EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México 1988.
- Autores varios. FUNCION DEL PODER JUDICIAL EN LOS SISTEMAS - CONSTITUCIONALES LATINOAMERICANOS. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México 1977.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo. DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed. - Tecnos, S.A. Madrid, Esp. 1965.
- Burdeau, Georges. DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS. Editora Nacional. Madrid, Esp. 1981.
- Barragán, Jose. EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCION DE 1824. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la - U.N.A.M. México 1978.
- Burgóa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. - Ed. Porrúa, S.A. 2a. edición. México 1976.
- Burgóa Orihuela, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Ed. Porrúa,

- S.A. 17a. edición. México 1981.
- Carpizo McGregor, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. 2a. edición. México 1983.
 - Cappelletti, Mauro. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL. Facultad de Derecho de la U.N.A.M. México 1987.
 - Cueva, Mario de la. TEORIA DE LA CONSTITUCION. Ed. Porrúa, S.A. México 1982.
 - Fix Zamudio, Héctor. EL JUICIO DE AMPARO. Ed. Porrúa, S.A. México 1964.
 - Fix Zamudio, Héctor. VEINTICINCO AÑOS DE EVOLUCION DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL (1949-1965). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México 1955.
 - Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, S.A. 16a. edición. México 1990.
 - González Cosío, Arturo. EL JUICIO DE AMPARO. Textos Universitarios. U.N.A.M. México 1973.
 - García Maynez, Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Ed. Porrúa, S.A. 32a. edición. México 1980.
 - García-Pelayo, Manuel. DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO. Manuales de la Revista de Occidente. Madrid, Esp. 1964.
 - Góngora Pimentel, Genaro. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO. Ed. Porrúa, S.A. 3a. edición. México 1990.
 - Lasalle, Fernando. ¿QUE ES UNA CONSTITUCION?. Ed. Siglo XX. Buenos Aires, Arg. 1980.
 - Linares Quintana, Segundo V. ACCION DE AMPARO. Editorial Bibliográfica. Buenos Aires, Arg. 1953.

- Noriega, Alfonso. LECCIONES DE AMPARO. Tomos I y II. Ed. - Porrúa, S.A. 3a. edición. México 1991.
- Polo Bernal, Efrain. EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES. Ed. - Porrúa, S.A. México 1991.
- Palacios, Juan Ramón. INSTITUCIONES DE AMPARO. Ediciones Cajica, Puebla, Pue. México 1969.
- Palacios, Juan Ramón. LA SUPREMA CORTE Y LAS LEYES INCONSTITUCIONALES. Ed. Botas. México 1962.
- Rabasa, Emilio. EL ARTICULO 14 Y EL JUICIO CONSTITUCIONAL. - Ed. Porrúa, S.A. 5a. edición. México 1984.
- Rabasa, Emilio. EL PENSAMIENTO POLITICO DEL CONSTITUYENTE DE 1824. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México 1986.
- Recaséns Siches, Luis. TRATADO GENERAL DE FILOSOFIA DEL DERECHO. Ed. Porrúa, S.A. 9a. edición. México 1986.
- Serra Rojas, Andres. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I. Ed. - Porrúa, S.A. 6a. edición. México 1986.
- Tena Ramirez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. - Porrúa, S.A. 19a. edición. México 1983.
- Tamayo y Salmorán, Rolando. INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA - CONSTITUCION. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la - U.N.A.M. México 1986.
- V. Castro, Juventino. EL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO. Ed. - Porrúa, S.A. 7a. edición. México 1990.
- V. Castro, Juventino. GARANTIAS Y AMPARO. Ed. Porrúa, S.A. - 5a. edición. México 1985.
- V. Castro, Juventino. HACIA EL AMPARO EVOLUCIONADO. Ed. Po-

rrúa, S.A. 2a. edición. México 1977.

- Vega García, Pedro de. ESTUDIOS POLITICO-CONSTITUCIONALES. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México 1980.
- Vásquez del Mercado, Oscar. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY. Ed. Porrúa, S.A. México 1978.

II.- REVISTAS

- Revista "A. Artículo: "ALGUNAS CONSIDERACIONES DEL AMPARO CONTRA LEYES". Vol. III, número 19, sept.-dic. 1986. U.A.M. Azcapotzalco. División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Revista "Alegatos", número 10. Artículo: "EL JUICIO DE AMPARO EN EL PERIODO 1982-1988". Sept.-dic. 1988. U.A.M. Azcapotzalco Organó de Difusión del Departamento de Derecho.
- Revista de la Facultad de Derecho de México. Artículo: "LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN COSTA RICA". Tomo XXXIII, números 130, 131 y 132, julio-dic. 1983. U.N.A.M.

III.- TESIS

- AMPARO CONTRA LEYES. Hernández Ramírez, María del Carmen. - U.N.A.M. 1954.
- EL AMPARO CONTRA LEYES. Echeverría y Barrutia, Salvador. - U.N.A.M. 1943.
- EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y EL JUICIO DE AMPARO DE GARANTIAS EN EL ESTADO FEDERAL. Rangel y Vásquez Manuel. U.N.A.M. 1952.
- LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE LA CONSTITUCION MEXICANA. Fix -

Zamudio, Héctor. U.N.A.M. 1955.

IV.- DICCIONARIOS

- DE DERECHO. Pina, Rafael de. Ed. Porrúa, S.A. México 1981.
- DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO. Burgóa Orihuela Ignacio. Ed. Porrúa, S.A. 3a. edición. México 1992.
- ENCICLOPEDICO GRIJALBO. Varios autores. Ediciones Grijalbo, S. A. Barcelona, Esp. 1986.
- JURIDICO MEXICANO. VIII Tomos. Instituto de investigaciones Ju rídicas de la U.N.A.M. y Ed. Porrúa, S.A. México 1985.

V.- CODIGOS Y LEYES

- Código Civil para el Distrito Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Federal de la Reforma Agraria.
- Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.
- Nueva Legislación de Amparo Reformada.

I N D I C E

Pág.

Prólogo VIII

EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES

I.- A) LA LEY	2
1.- Concepto	3
2.- Características	7
3.- Naturaleza jurídica	11
B) EL REGLAMENTO	17
1.- Concepto	17
2.- Características	19
3.- Naturaleza jurídica	25
C) DIFERENCIAS ENTRE LEY Y REGLAMENTO	32
II.- LA CONSTITUCION	34
A) Concepto	39
B) Características	43
C) Reformas	53
D) Principio de supremacía constitucional	57
E) Control de la constitucionalidad (Generalidades)	59
III.- EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN LA LEGISLACION Y EN LA DOCTRINA	
A) Constituciones y leyes mexicanas	69
B) Doctrina mexicana	84
C) Derecho comparado	90
IV.- LA LEY EN EL AMPARO	
A) LEY AUTOAPLICATIVA	
1.- Características	103

2.-	Términos	115
3.-	Autoridad responsable	121
B) LEY HETEROAPLICATIVA		
1.-	Características	128
2.-	Términos	141
3.-	Autoridad responsable	146
V.- ASPECTOS PROCESALES DEL AMPARO CONTRA LEYES		
A) PRESUPUESTOS BASICOS		
		148
B) AMPARO INDIRECTO		
1.-	Procedencia	149
2.-	Competencia	150
3.-	La demanda	151
4.-	Auto inicial	154
5.-	Notificación a las partes	155
6.-	La audiencia constitucional	156
7.-	Sentencia	158
C) AMPARO DIRECTO		
1.-	Posibilidad de dos instancias	162
2.-	Procedencia	163
3.-	La demanda	164
4.-	Substanciación	165
5.-	Sentencia	167
VI.- CONCLUSIONES		
		169
BIBLIOGRAFIA		
		174