

504
28j



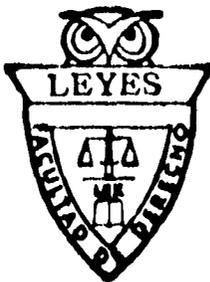
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

"ESTUDIO Y ANALISIS DEL ARTICULO 80.
DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN LUNA SOLIS



MEXICO, D. F.

1995

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

FALLA DE ORIGEN

**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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero LUNA SOLIS JUAN, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "ESTUDIO Y ANALISIS DEL ARTICULO 8o. DE LA CONSTITUCION POLITICA-DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", bajo la dirección -- del licenciado Felipe Rosas Martínez.

El Lic. Rosas Martínez en oficio de fecha 21 de junio del año en curso, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del citado compañero.

A t e n t a m e n t e
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universidad N.A.M., a 22 de junio de 1995.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
DR. FELICIANO TREJO.

FVT'pao.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

P R E S E N T E

Distinguido Señor Director:

Me permito informar a usted que he dirigido completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "ESTUDIO Y ANALISIS DEL ARTICULO 8o. DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", elaborada por el compañero LUNA SOLIS JUAN.

En mi opinión el trabajo denota una investigación -- exhaustiva, y en consecuencia, reúne los requisitos -- que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las -- seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a 21 de junio de 1995.


LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

FRM' pao.

A DIOS.

Creador Supremo de todas las cosas.

A MIS PADRES: FIDEL Y ENRIQUETA.

Con respeto, admiración y cariño; a ellos debo cuanto soy y cuanto tengo.

**A MIS HERMANOS: JOSÉ GUADALUPE,
JESÚS Y MARÍA EUGENIA.**

Compañeros de toda la vida.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO.**

Máxima casa de estudios del país: fuente inagotable de toda sabiduría.

**A LA FACULTAD DE DERECHO,
AL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO,
A SU DIRECTOR, DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,
AL MAESTRO, LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ,
A SU PERSONAL.**

Gracias por darme la oportunidad de terminar con mi formación profesional.

AL PROFESOR ARTURO RAMOS MENDOZA.

Uno de mis primeros educadores al que recuerdo con grata y profunda amistad y respeto, pues en todo momento me alentó a seguir adelante.

**AL DEPARTAMENTO DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS
DE LA AYER ADMINISTRACIÓN FISCAL FEDERAL DEL SUR
DEL DISTRITO FEDERAL.**

En especial a los Licenciados Raymundo Francisco Rivas Salas,

Jesús Urrieta Membrillo, Esieban Benito Torrez y Silvia Manzano A.

A los Licenciados: Vicky, Patricia, Silvia, Araceli, Gina,

Claudio, Angel, Aurelio y Moisés.

A las Secretarías: Sra. Emma, Lupita, Silvia Sorta, Silvia Baez, Sandra y Rosita.

A los Contadores: Ernesto Mateos y Victor Ruiz.

A Pepe y Toño.

A Mis compañeros del Servicio Social: Jorge Luis Medina Patiño,

Leticia González Mina y Graciela Polvo Cruz.

Muchas gracias por la colaboración y ayuda que en mi persona depositaron cuando tuve el privilegio de trabajar con ustedes al prestar mi servicio social: pues con vosotros, comencé a sentirme un poco abogado.

**A MI AMIGO OSCAR PINEDA B. (Q.E.P.D.),
A SU MAMÁ, HERMANA Y SOBRINOS.**
Por la sincera amistad que nos une.

**AL BUFETE JURÍDICO GASPAS AQUINO,
A SUS LIC. RAÚL ALFREDO GASPAS A.,
ENRIQUE H. GASPAS AQUINO,
SERGIO AQUINO ESQUIVEL
Y FAMILIAS.**

Primero compañeros de escuela, ahora de profesión,
personas que en todo momento me han brindado su
sincera amistad y valiosa ayuda, de las que estaré
eternamente agradecido.

**A LAS FAMILIAS:
LUNA PIÑÓN, LUNA CONDE, RODRÍGUEZ LUNA,
MORENO LUNA, SOLÍS MONTES Y SOLÍS ALONSO.**
Por el cariño y amistad que siempre me han profesado.

A MIS TÍOS HERMILO Y ROSITA.
Personas que a pesar de conocerme en poco
tiempo, en todo momento, me han brindado su
amistad, hospitalidad y cariño.

**A MIS COMPAÑEROS DEL CONJUNTO CULTURAL
OLLIN YOLIZTLI: NORMA ANGÉLICA TORREZ,
LILIANA TREJO T., PETRONA LÓPEZ L., DULCE,
MARTHA, GABRIELA, VÍCTOR, RAÚL, ANDRÉS,
GERÓNIMO, GABRIEL Y EN ESPECIAL AL
MAESTRO FRANCISCO BECERRA MAZA.**
Por su sincera amistad, juntos a ellos realicé uno de
mis tantos anhelos.

**A ELVIA CRUZ HERNÁNDEZ Y
IVONNE GASPAS AGUIRRE.**
Bellas, cordiales y eficientes secretarías,
a quienes doy las gracias por su valiosa
colaboración en este trabajo.

**A TODOS LOS PROFESORES Y COMPAÑEROS QUE
HE TENIDO EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA,
MEDIO SUPERIOR Y SUPERIOR.**
Por todos esos años en los que hemos compartido
estudio y diversiones, trabajos y pasatiempos,
penas y alegrías.

EN ESPECIAL A LOS SIGUIENTES COMPAÑEROS DE LA FACULTAD DE DERECHO:

Aristides Cedillo, Crisanta Plaza, Reyna Benitez, Arturo Sánchez, Cecilio Martínez, Pedro Hernández, Pedro Andrade, Lilita Ramírez, Yolanda Cruz, Antonia Díaz, Josefina Barrientos, Miguel A. Garnica, Miguel Marín, Eduardo Peyrot, Guadalupe Mejía, Ivonne Iturbe, Rebeca Monroy, José Luis Pineda, Germán Hernández, Ángel Peñalosa, Amelia Pérez, Claudio de la Rosa, Emilio Reyes, Edgar Tapia, Guillermina Sánchez, Guillermo A. González, Gregorio Frías, Humberto Pang, Ignacio Valle, José Isidro, José Onofre, J. Carlos Díaz, Juan Alvarez, Luis Rey Antonio, Lorenzo Cortéz, María Solveig, Maricela, Marcos Cortéz, Martín Hernández, Marcos Rojas, Miguel A. Olmos, Martín Rocha, María Zenteno, Paula Lozada, René González, Rodolfo Rojas, Ricardo Gómez Ch., Antonio Quezada, Alberto Arroyo R., Mateo (q.e.p.d.), Miguel, Marcos Flores C., Blanca Luna Sánchez, entre muchos otros que escapan a mi memoria.

**A MIS VECINOS Y AMIGOS DE LA COLONIA
PARAJE SAN JUAN IZTAPALAPA,
EN IZTAPALAPA, D.F.**

Por la amistad y respeto que han tenido para
mí persona y familia.

**A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE
DIRECTA E INDIRECTAMENTE HAN
COLABORADO EN MI FORMACIÓN
COMO SER HUMANO.**

INTRODUCCIÓN.

Con la exposición del presente trabajo de investigación ante el sínodo correspondiente, culminaré una etapa de mi formación académica iniciada años atrás en la infancia. Mis primeras palabras son de un sincero y eterno agradecimiento para el Creador Supremo, mis padres, hermanos, familiares, amigos, maestros y compañeros, personas que han colaborado en mi formación integral como persona a través de las diversas etapas de mi existencia.

Como se habrán dado cuenta, elegí la carrera de Licenciado en Derecho disciplina que tuve el privilegio y honor de estudiar en nuestra máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, hecho por el que me sentiré por siempre orgulloso a la vez de que estaré también por siempre comprometido para con ella pero más ante el pueblo de México, real abastecedor y soporte de todas nuestras necesidades entre las que está la educación, al que espero y deseo fervientemente servir, conglomerado humano ávido de profesionistas conscientes, honestos y leales más aún en estos tiempos difíciles para todos los mexicanos.

Elegir un tema de tesis, al principio, me resultó una tarea difícil pero una vez de encontrarlo y de investigarlo, se va dando uno cuenta de que hay muchas cosas que requieren de nuestra atención y dedicación pues el conocimiento nunca termina y, por ende, la verdad siempre será relativa.

Durante gran parte del año de 1992, realicé mi servicio social en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, concretamente, en la Administración Fiscal Federal del Sur en el Departamento de Recursos Administrativos; dependencia en la que al paso del tiempo poco a poco fui dando mis primeros pasos en la ardua y difícil práctica de la abogacía, tarea que no fue del todo imposible, gracias a la colaboración del personal que allí labora. Recuerdo que al breve tiempo de comenzar mis labores, llegó a mis manos, una demanda de amparo en la cual aparecía como autoridad responsable la referida dependencia, a la que se reclamaba la violación del artículo 8º constitucional por no haber dado contestación a un pedimento que se le formuló con anterioridad. Este hecho, no pasó desapercibido para mi incipiente práctica profesional pues llegado el momento para iniciar los trámites referentes a la elección de tema para tesis, le comenté dicha inquietud al Licenciado Felipe Rosas Martínez, apreciado y distinguido maestro de la Facultad de Derecho, persona que me escuchó atentamente y que accedió a que mi experiencia se cristalizara en el presente trabajo de investigación.

Delimitado el tema de tesis, procedí a trabajar en el contenido del mismo, el que finalmente abarcaría cuatro capítulos que son: Capítulo I, Estado, Derecho y Constitución; Capítulo II, Las Garantías Individuales; Capítulo III, El Derecho de Petición: Artículo 8º de Nuestra Ley Suprema, su evolución histórica en las diversas Constituciones Políticas que han regido al Estado Mexicano; y, Capítulo IV, Estudio, Análisis, Interpretación y Protección del Derecho de Petición.

A través del Capítulo I resaltaremos la importancia de conceptos capitales que han surgido de la natural evolución de la convivencia de los hombres como es el caso del Estado, el Derecho y la Constitución Política. Pues sólo basta decir que, el Estado, es la sociedad humana que se organiza y estructura bajo ciertos principios y fines que ella misma determina; siendo el Derecho, el medio más idóneo para llevar a cabo esa compleja tarea al crear las reglas a que necesariamente se regirá la vida social, destacándose aquí, la Constitución Política, marco legal

supremo de toda sociedad pues es la base y soporte en el que descansa y se orienta la dinámica interna y externa de la sociedad.

Un tema que ha sido el producto de cruentas luchas sociales, políticas e ideológicas mismo que se ha sucedido a lo largo de la historia de los pueblos y, el que tuvo su punto medular en el siglo XVIII, es el relativo al reconocimiento y otorgamiento de derechos fundamentales del hombre. Durante largo tiempo, el hombre, en general, careció de una real y efectiva protección en contra de los abusos de gobiernos despóticos y arbitrarios, tendencia que comenzó a perder fuerza, principalmente, con la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano Francesa de 1789; fruto de la heroica gesta revolucionaria del pueblo francés, movimiento que influiría enormemente el camino presente y futuro de todos los pueblos de la tierra pues se empezaría a crear una conciencia universal en el sentido de que el hombre, ser superior, racional y pensante, merecía un respeto de sí mismo ya que todo lo que él ha creado y en especial las instituciones jurídicas y políticas como lo son el Estado y el Derecho, deben ser instrumentos para su servicio y beneficio en los que el hombre se realice como tal y para la consecución de su bienestar y felicidad tanto individual como social. Las garantías individuales son el medio natural e idóneo para proteger esos derechos fundamentales del hombre, concepto que explicaremos a fondo, en el Capítulo II, en donde abordaremos el estudio de temas referentes a su definición, su evolución, su naturaleza jurídica y los diversos tipos de derechos que comprende.

Por la historia, las generaciones presentes y futuras estarán en la posibilidad de comprender el estado de cosas que les tocó vivir. Razonamiento más que suficiente para que nosotros, no nos apartemos de dicha premisa al dedicar nuestro Capítulo III al estudio de las diversas Constituciones Políticas que se han dado en el Estado Mexicano y, en especial, la evolución que han experimentado las garantías individuales destacando la denominada "derecho de petición" por ser el objeto de nuestro estudio. Al mismo tiempo, comentaremos lo más esencial y trascendental de la vida social, política, jurídica, económica e ideológica que se dió en cada pasaje histórico que envolvió la promulgación de cada uno de esos ordenamientos jurídicos supremos para así entender y comprender objetivamente el acontecer de hoy.

El capítulo final de nuestro trabajo lo dedicaremos a la protección de esa garantía individual y que por esencia es a través del juicio de amparo. Sobre éste vertiremos algunas consideraciones respecto a su naturaleza, concepto, especies, órganos competentes, su procedimiento así como su reglamentación legal. En atención del derecho de petición, recurriremos tanto a la doctrina como a la jurisprudencia para así determinar su real alcance y operancia, atendiendo para ello, al texto del artículo 8º constitucional que lo reglamenta. Así mismo, analizaremos un tema que está íntimamente ligado con la garantía individual referida y que es el concepto denominado negativa ficta, figura que reglamenta el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación; disposición por la cual, un particular que vea lesionados sus intereses cuando una autoridad fiscal no le resuelva y acuerde una promoción de igual naturaleza que le formuló con anterioridad, aquél estará facultado para impugnar ese acto ficticio de tal autoridad y no lo hará a través del juicio de amparo, sino por un medio ordinario de defensa como lo es el recurso administrativo.

Es nuestro deseo que el presente trabajo, en lo futuro, al ser leído por los compañeros que se inician en el estudio de esta carrera tan humana, tan social y tan llena de valores en conflicto, les sea una útil herramienta de consulta para su formación académica y profesional y si observaran algo que no les fue del todo claro, sea ello la semilla que les motive volver al estudio e investigación con los que estamos eternamente comprometidos y, por qué no, lo hagan como el tema para su examen profesional.

CAPÍTULO I

ESTADO, DERECHO Y CONSTITUCIÓN.

1.1 EL DERECHO COMO INSTRUMENTO ORDENADOR DE LA SOCIEDAD.

En su tiempo, Aristóteles afirmó que el hombre es un ser social por naturaleza. En efecto, la naturaleza del ser humano, sus instintos y más aún sus limitaciones hacen palpable que el hombre necesita de la vida social como presupuesto y condición necesaria de su conservación, desarrollo físico y cumplimiento de sus quehaceres intelectivos y morales.

Pero, ¿qué es la sociedad?. Al respecto, Efraín Moto Salazar dice:

" La sociedad humana es la unión de una pluralidad de hombres que aúnan sus esfuerzos de un modo estable para la realización de fines individuales y comunes; dichos fines no son otros que la consecución del bien propio y del bien común. " ¹

La vida en sociedad, es un mundo de actividad donde se persiguen fines que en ocasiones son contradictorios lo que propicia el surgimiento de conflictos sociales. Hay dos caminos para resolver dicha conflictiva: la fuerza y la norma jurídica.

La primera se presentó en sociedades primitivas donde imperó la denominada "autodefensa" que consistió en la facultad que tenían los particulares de defender lo suyo hasta conseguir el reestablecimiento de un estado de cosas primario, si éste había sido quebrantado. La determinación de que si es jurídico o antijurídico cualquier proceder, quedaba al arbitrio de los particulares. El presunto agraviado es juez y parte.

Pero no hay una incompatibilidad total entre la fuerza y el derecho por la siguiente razón: es bastante probable que la primera sea anterior al segundo en sociedades primitivas:

" ... y cuando fue poseída por hombre u hombres determinados, éstos se impusieron a los demás y sostuvieron las normas de conducta a que necesariamente se sometió la colectividad; tales normas constituyen ya el Derecho." ²

Siempre que exista vida social las relaciones tenderán a definirse y organizarse, surgiendo así el derecho que es un elemento organizador de lo social.

Antes de explicar la norma jurídica, citaremos otras fuentes en las que el poder público participó en la resolución de conflictos sociales sin su investidura imperativa:

- a).- El talión como forma moderada de la venganza privada.
- b).- El poder público en su papel de árbitro.

La función jurisdiccional, es la sustitución de la actividad de los particulares por la del Estado en la aplicación de normas jurídicas a casos concretos la que obliga a aquéllos y puede hacerse efectiva aún en contra de su voluntad. Esta vía únicamente puede moverse a instancia de las partes.

¹ Moto Salazar, Efraín. ELEMENTOS DE DERECHO. 33ª ed., Ed. Porrúa, México, 1986. p. 2

² García, Trinidad. APUNTES DE INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. 20ª ed., Ed. Porrúa, México, 1971, p. 10

La función de juzgar es un deber jurídico pero al mismo tiempo es correlativo de una facultad concedida a los particulares por el derecho, aunque inclusive también para los órganos del Estado como lo es el ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público, previa denuncia o querrela de parte ofendida en la comisión de un delito, pues aquél es el representante de la sociedad.

" Para que la obligación de juzgar se actualice, es indispensable, de acuerdo con los principios de la técnica procesal moderna, que se demande la observancia de aquélla, por ejercicio del correspondiente derecho, al que se da, en la terminología jurídica, el nombre de acción. Definase ésta como la facultad de pedir a los órganos jurisdiccionales la aplicación de normas jurídicas a casos concretos, ya sea con el propósito de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya que con el de declarar la existencia de una obligación y, en caso necesario, hacerla efectiva." ³

Las normas jurídicas son la expresión del "debe ser" aunque ello se puede infringir. Su obligatoriedad consiste en que su infracción origina una sanción o un castigo para el infractor, la que es impuesta por un poder organizador que cuida que el derecho se observe en la sociedad.

El derecho procura la paz y la armonía sociales. Dándose el orden, la sociedad puede alcanzar sus fines y que no son otros que la consecución del bien común.

Concluimos este punto señalando los elementos característicos y esenciales del concepto derecho que nos señala Trinidad García:

" a) El Derecho es un conjunto de normas o reglas que gobiernan la conducta externa de los hombres en sociedad; b) Es exclusivamente un producto social; fuera de la colectividad humana no tendría objeto; c) Se impone a los hombres por la fuerza de la misma sociedad organizada en poder y aplica una sanción al que viola la norma jurídica." ⁴

³ García Maynez, Eduardo. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. 38ª ed., Ed. Porrúa, México, 1986. p. 229

⁴ García, Trinidad. Op. cit., p. 11

1.2 OBJETO DE ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL.

El Derecho Constitucional forma parte de la ciencia jurídica y al igual que ésta también es partícipe de ciertas características peculiares como son la bilateralidad, la imperatividad y la coercitividad. Por otro lado, es unánime el criterio que ubica a este derecho como una rama del Derecho Público.

¿Cuál es el objeto de estudio del Derecho Constitucional?, o, en otras palabras, ¿qué es lo que estudia, cuál es su materia, objetivos o fines más próximos?. Frente a tales interrogantes, es menester indicar que las normas constitucionales ocupan la más alta jerarquía en el conjunto total de preceptos normativos que reglamentan la vida social del hombre organizado jurídica y políticamente (pirámide jurídica de Hans Kelsen), esto es, el Derecho Constitucional -parte del Derecho Positivo- es el marco jurídico supremo del Estado.

Comenzaremos por decir que no existe un criterio uniforme en los estudiosos del Derecho Constitucional respecto a las materias que pudiera comprender su estudio, así tenemos que, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, en una de sus valiosísimas obras titulada, "Derecho Constitucional Mexicano", vierte el comentario siguiente:

" Tomar como criterio para definir al Derecho Constitucional la enunciación de las diversas materias que puede comprender, implica provocar dudas y confusiones acerca de su campo de estudio. La doctrina que generalmente ha adoptado este criterio, presenta, en efecto, una situación caótica por lo que a la definición del Derecho Constitucional respecta. Cada autor formula su concepto, pecando éste, o de demasiado reducido o de lalitud excesiva, sin expresar certeramente en ninguno de los dos casos, el ámbito de investigación de dicha rama jurídica específica." ⁵

Delimitado ya el objeto de estudio de cualquier disciplina estaremos en la posibilidad de definir a la misma. Esto viene a colación por el comentario anterior.

Volviendo con el tema, el propio Dr. Burgoa dice:

" El Derecho Constitucional estudia la Constitución; pero no la Constitución in abstracto como ente ideal carente de juridicidad, o sea, como un conjunto de principios deontológicos sin consagración positivo-normativa, sino una Constitución específica, particular de un Estado determinado." ⁶

En igual sentido apunta el criterio del Licenciado Daniel Moreno Díaz al decir que:

" En cualquier forma, se debe aceptar que el derecho constitucional es una disciplina que estudia la estructura del Estado y, fundamentalmente, su Constitución, aunque ésta, que es ley fundamental, no contenga de un modo forzoso los preceptos básicos, sino que hay un vasto complejo de normas que, aunque tienen como base la Constitución no forman parte de ella. " ⁷

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 1991. p. 24

⁶ Ibid., p. 26

⁷ Moreno Díaz, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 9ª ed., Ed. Pax - México, 1985. p. 2

Advertimos que el Derecho Constitucional es una disciplina fundamental y las demás que son objeto de su regulación son materias derivadas de él.

Pero el estudio de una Constitución específica debe de conducirse por una metodología en la que concurren diversos puntos de vista que nos permitan un análisis profundo de todos los preceptos que la comprendan. Tan es así que el Dr. Bugoa nos habla de los siguientes métodos de investigación para el estudio del Derecho Constitucional:

" a) El lógico-jurídico de interpretación de las prescripciones constitucionales para desentrañar los principios que involucran y fijan su sentido, alcance y operatividad.

b) El histórico, que estriba en comparar las citadas prescripciones normativas con las que precedieron en el decurso de la vida de un pueblo, a fin de señalar la evolución que han experimentado las diversas materias normadas constitucionalmente.

c) El crítico-valorativo de las propias prescripciones en atención a los aspectos social, político y económico del ser, modo de ser y querer ser del pueblo o nación que estructura, así como desde el punto de vista de las teorías filosóficas, políticas, sociales y económicas que justifiquen o condenen su contenido."⁸

Esta compleja metodología del Derecho Constitucional se justifica por el hecho de que:

"La Constitución no es un ordenamiento descarnado, no es pura forma. Sus prescripciones, como normas jurídicas, tienen como substancia los principales aspectos ontológicos, deontológicos y éticos de un pueblo. Este nutre a la constitución con su propia vida y la erige en símbolo o bandera de sus aspiraciones."⁹

El Maestro Felipe Tena Ramírez se conduce por igual camino al expresar que:

"Por cumplir una misión eminentemente social, el Derecho Constitucional no puede desarticularse de lo histórico. Pero entendiéndose que en lo histórico no sólo tiene cavida la serie de los más o menos importantes episodios pretéritos, sino también y relevantemente los factores éticos e intencionales que se externan a su vez por la manera de reaccionar la psicología humana ante las normas. El formalismo de las normas recoge la sabia, favorable o adversa, de los factores vitales y de este modo el Derecho Constitucional no puede ser nunca formalismo puro, sino vida que se acendra en la norma o que la niega. El Derecho Constitucional es, por todo ello, el común aliento jurídico de cada pueblo, la expresión más alta de su dignidad cívica, el complejo más íntimo de su historia."¹⁰

Como ya lo hemos visto, el objeto de estudio del Derecho Constitucional es una Constitución específica. Por lo que hace a la definición de esta materia, el Dr. Burgoa, nos comenta que dicho concepto presenta diversas acepciones que generalmente desembocan en dos tipos genéricos que son: la Constitución real, ontológica, social y deontológica, por un lado, y la jurídico-positiva por el otro. El mismo las explica así:

⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 1991. p. 28

⁹ *Ibid.*, p. 28 y 29

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 17ª ed., Ed. Porrúa, México, 1980. p. 80 y 81

" A. El primer tipo se implica en 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 como el económico, el político y el cultural primordialmente (elemento ontológico), así como en el desideratum o tendencia para mantener, 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 de su identidad (Constitución real), así como en su propia finalidad (Constitución teleológica), con abstracción de toda estructura jurídica.

B. 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 la teleológica." ¹¹

Pero el mismo Dr. Burgoa, nos advierte que no hay una adecuación y autenticidad entre ambos tipos de Constitución, es decir, que la Constitución real y teleológica no es el substratum de la Constitución jurídico-positiva, pues ambas se oponen o diferencian, circunstancia que a lo largo de la historia ha ocasionado la ruptura del orden social, político y económico establecido normativamente.

Toda Constitución positiva debe ser el elemento normativo de la soberanía popular, la que se visualiza en dos potestades que son la autodeterminación y la autolimitación.

A continuación indicaremos cuál ha sido el contenido evolutivo de la Constitución jurídico-positiva:

1.- Primeramente se pensó que sólo debía ser política, esto es, organizar al Estado.

2.- Debido a la influencia del liberalismo se consignó constitucionalmente los denominados "derechos fundamentales del hombre", por lo que, la Constitución jurídico-positiva se convirtió en instrumento de control del poder estatal a través de un régimen adjetivo y jurisdiccional como lo es el juicio de amparo.

3.- La posterior incorporación de los derechos públicos subjetivos de carácter social o "garantías sociales" en favor de grupos sociales débiles como los trabajadores.

Este último concepto -incorporación de garantías sociales- es el resultado de principios socioeconómicos derivados de la natural evolución de los pueblos, los que se encaminan a elevar las condiciones vitales de los grupos mayoritarios; situación que ha ocasionado que la Constitución jurídico-positiva de índole político se transforme en una Constitución jurídico-social. Razón por la cual, el orden constitucional, ya no sólo descansa en decisiones políticas fundamentales (forma de Estado y de gobierno), sino que se sustenta en principios socioeconómicos básicos cuyo alcance e implicación, se sujetan a circunstancias de tiempo y lugar y a las condiciones particulares de un Estado específico.

Como punto final veremos algunas definiciones que sobre la Constitución han elaborado importantes doctrinarios, dejando al final la del Dr. Burgoa con la que estamos de acuerdo en atención de los razonamientos que ya se han expuesto.

¹¹Burgoa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 1991. p. 320-322

a) Fernando Lasalle:

" ... la Constitución no es una hoja escrita ..., el imperio alemán ... seguiría teniendo una Constitución; pero ésta únicamente podrá tener vigencia en la medida en la que represente las fuerzas reales del poder: la monarquía, la nobleza, el ejército, la banca, el campesinado, etc. " ¹²

b) Carl Schmitt:

" ... una Constitución es válida cuando emana de un poder (es decir, fuerza o autoridad) constituyente y se establece por su voluntad. " ¹³

c) Maurice Hauriou:

" La Constitución de un Estado es el conjunto de reglas relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal considerada desde el punto de vista de la existencia fundamental de ésta. " ¹⁴

d) Georges Burdeau:

" ... la Constitución significa =estatuto del poder=. La Constitución es la vía por donde el poder político se convierte en institución estatal, pues comprueba la existencia del Estado como soporte abstracto del poder. " ¹⁵

e) García Pelayo:

" ... la Constitución es la estructura jurídico-política de un Estado concreto, que se integra como un momento en la estructura total del Estado y de la sociedad. " ¹⁶

f) Burgoa Orihuela: la evolución que ha experimentado la Constitución jurídico-positiva representa un obstáculo para la formulación de un concepto unitario e unívoco de ella. Sólo tomando como modelo nuestra ley fundamental estaremos en posibilidad de dar un concepto sobre la Constitución jurídico-positiva de índole político-social, por lo que, es pertinente decir que dicha Constitución es un ordenamiento de carácter 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 d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados. " ¹⁷

A la luz de los argumentos anteriores considero que los elementos propios del Derecho Constitucional como el nuestro son:

¹² Lasalle, Fernando. Citado por Moreno Díaz, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Op. cit., p. 10

¹³ Schmitt, Carlos. Ibid.,

¹⁴ Hauriou, Maurice. Ibid., p. 11

¹⁵ Burdeau, Georges. Ibid.,

¹⁶ García Pelayo. Ibid., p. 12

¹⁷ Burgoa Orihuela. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Op. cit., p. 328

1.- Es parte integrante del Derecho Público que se caracteriza por regular relaciones entre los particulares y el Estado bajo un plano de desigualdad jurídica.

2.- Su objeto de estudio es la Constitución de un Estado determinado. Doctrinariamente, la ley fundamental comprende dos tipos: a) la Constitución real que implica el ser, modo de ser y querer ser de un pueblo; y, b) la Constitución jurídico-positiva que es un conjunto de normas de derecho básicas, de carácter fundamental y supremo. La historia de los pueblos ha determinado necesariamente que entre ambos tipos de Constitución, debe de mediar una mutua reciprocidad e identidad pues a falta de ellas se originan los conflictos sociales.

3.- Instituye la forma de Estado y de gobierno de una sociedad humana organizada jurídica y políticamente, además, crea y ordena a sus órganos.

4.- Como el pueblo es el realmente soberano, la Constitución es la que fija las bases en que descansa dicha soberanía la que se traduce en dos potestades que son la autodeterminación y la autolimitación.

5.- Consagra principios políticos, sociales, económicos, culturales, jurídicos y filosóficos en los que descansa y se basa la sociedad política.

6.- Reglamenta sustantivamente (en las garantías individuales) y controla adjetiva y jurisdiccionalmente (por el juicio de amparo), el poder público para beneficio y protección de los gobernados.

7.- Al lado de los derechos subjetivos públicos de índole individual como lo son las garantías individuales, incorpora otros de naturaleza social en favor de los grupos sociales más débiles y desprotegidos (campesinos, obreros, etc.). Se conocen con el nombre de "garantías sociales".

1.3 CONCEPTO Y DEFINICIÓN DEL ESTADO.

El concepto "Estado" puede ser estudiado desde el pensamiento jurídico, político y filosófico. En atención de ello, el llegar a un concepto o definición sobre dicho ente, representa una tarea muy difícil de cumplir pues él puede ser analizado a través de muy variados enfoques y puntos de vista.

Pero existe una disciplina denominada "Teoría General del Estado" que trata de penetrar en la esencia misma del Estado al verlo como un concepto general y abstracto, en donde sus modalidades substanciales tengan validez aplicativa para todo Estado en particular. Es por ello que surgen dos corrientes opuestas que persiguen dicho objetivo siendo estas: la idealista y la realista.

a).- Idealista: teoría de índole deontológico que repudia las estructuras sociales, políticas, jurídicas y económicas dadas realmente, sólo se aboca a lo que debe ser el Estado.

b).- Realista: corriente ontológica que estudia a las entidades estatales tal y como se presentan en la realidad, pretende llegar a un concepto general del Estado, explicar sus orígenes, sus fines y de justificar su existencia en la vida social de los pueblos.

Algunas teorías que se circunscriben en torno de las referidas corrientes han sido:

I.- PLATÓN. Filósofo griego en cuya obra, "La República o el Estado", se aprecia su pensamiento sobre la comunidad política y el que desprendemos del siguiente diálogo entre Sócrates, Glaucón y Adimanto:

" - Lo que da origen a la sociedad, ¿ no es la impotencia en que cada hombre se encuentra de bastarse a sí mismo y la necesidad de muchas cosas que experimenta ? ¿ Hay otra causa ?

- No.

- Así es que habiendo la necesidad de una cosa ha obligado a un hombre a unirse a otros hombres y otra necesidad a otro hombre, la aglomeración de estas necesidades reunió en una misma habitación a muchos hombres con la mira de auxiliarse mutuamente, y a esta necesidad hemos dado, el nombre de Estado, ¿ no es así ?

- Sí. " 18

Sólo a través de la moral -dice- llevada al cabo tanto por el Estado y los individuos, se regirá la conducta según la justicia y la virtud, es decir, la idea del bien.

II.- ARISTÓTELES. Su idea sobre el Estado la encontramos en su obra, "La Política", al expresar que:

¹⁸ Platón. LA REPÚBLICA O EL ESTADO. Traducción de Patricio Azcárate. Colección "Los Clásicos". 1ª ed., E.D.A.F., Madrid, España, 1965. p. 1078

" Todo Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno ... el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de las asociaciones, de aquella que encierra las demás, y a la cual se llama precisamente Estado y asociación política.

La asociación de muchos pueblos forman un Estado completo, que llega, si puede decirse así, a bastarse absolutamente a sí mismo, teniendo por origen las necesidades de la vida, y debiendo su subsistencia al hecho de ser éstas satisfechas ...

De donde se concluye evidentemente que el Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana; ... "

Este filósofo destacó la íntima relación que debe mediar entre la justicia, el Estado y el derecho al precisar que:

" La justicia es una necesidad social, porque el derecho es la regla de vida para la asociación política, y la decisión de lo justo es lo que constituye el derecho. " ²⁰

III.- SAN AGUSTÍN. En su obra, "La Ciudad de Dios", que se sustenta en principios evangélicos ataca las sociedades políticas de su época, para él:

" ... los estados temporales son producto de la voluntad de los hombres, de suyo viciada por el pecado, y su finalidad es procurar la felicidad perecedera en este mundo dentro de un marco hedonista que sus gobiernos suelen proteger y fomentar. Frente a esas "ciudades terrestres", el insigne teólogo formula su concepción de un tipo de "Estado celeste", la Ciudad de Dios, que en la vida ultraterrenal estaría formada por los elegidos, o sea, por los que hubieren practicado las enseñanzas y postulados de Cristo. " ²¹

IV.- SANTO TOMÁS DE AQUINO. Algunas de sus obras son "Summa Contra Gentiles " y "Summa Theológica". Para él, el Estado es una comunidad natural de hombres, es un organismo necesario, en el cual, el hombre debe cumplir con sus deberes humanos frente a sus semejantes y como criatura de Dios. Sostiene que el único Estado digno con la naturaleza del hombre y con los designios de Dios, es el Estado de derecho y el que debe tener por objetivo la realización del bien común.

V.- FRANCISCO SUÁREZ. Dice que el Estado es una relación perfecta por la cual el hombre satisface todas sus necesidades y fines de carácter social. El Estado es soberano y para su existencia requiere de la autoridad y ese poder soberano radica en la propia comunidad que es un ente moral que busca el bien común.

VI.- THOMAS HOBBS. Su obra más conocida es "Leviathan". El hombre por naturaleza tiende a dominar a sus semejantes por medio de la fuerza: en un principio -dice- los hombres

¹⁹ Aristóteles. LA POLÍTICA. Traducción de Patricio Azcárate. Colección Austral No. 239. 18ª ed., Ed. Espasa-Calpe Mexicana, S.A., México, 1987. p. 21-23

²⁰ Ibid., p. 24

²¹ San Agustín, citado por Burgoa Orihuela. Op.cit., p. 196

vivían en un primitivo estado de guerra, en donde no era posible tener una convivencia armónica en las relaciones sociales; si en esa anarquía y caos era imposible vivir -afirma- es por ello que los hombres se ven obligados a unirse y crear una comunidad que es el Estado, en el que la vida social se armonizará.

Pero la comunidad estatal requerirá del orden para lograr la paz, fin que se alcanzará si los hombres confían el poder coactivo de implantarla a otros hombres.

VIII.- JUAN JACOBO ROUSSEAU. Su teoría la expone en su obra "El Contrato Social". La sociedad civil, comunidad política o Estado es producto de un pacto social entre los hombres. Originariamente, los hombres vivían en un estado donde regía la libertad e igualdad naturales las que generaban armonía; pero en un momento dado, no se pudo mantener dicho orden y surgieron diferencias entre los hombres lo que desenvolvió en la necesidad de que ellos concertaran un pacto de convivencia o un contrato social, lo que derivó en el nacimiento de la comunidad política por la cual se garantizará a cada hombre sus derechos y libertades naturales.

La suma de fuerzas entre los hombres crea la voluntad general, que es un poder que radica en la comunidad misma y tiene el carácter de ser soberana. Las relaciones entre los hombres y el soberano basadas en el contrato social, se regulan por leyes que tienen su fuente en la voluntad general y su fin es el interés social.

IX.- HEGEL. El Estado es un todo, es un organismo real, histórico, y distinto del pueblo. Considera al Estado como:

" ... la expresión de una idea universal, fuera de la cual el hombre no vale nada, ya que los individuos no son sino accidentes de su substancia general, sin tener ningún derecho, como no sea el de integrar esta =substancia= y vivir dentro de ella, como si fueran simples piezas de la gran maquinaria estatal.

... la aparición de los Estados en la historia humana la explica como consecuencia inmediata de las ideas que han movido al mundo y generado los diferentes regímenes que registra la existencia de la humanidad. Estos fenómenos, según Hegel, obedecen al proceso dialéctico, que consiste en la oposición entre la tesis y la antítesis que, a su vez, producen la síntesis y la cual postula una nueva tesis que provoca otra reacción antitética. Esta sucesión constante es el perpetuo movimiento histórico de los pueblos dentro del cual surge el Estado como resultado de cualesquiera de tales posturas. " ²²

X.- TEORÍA MARXISTA-LENINISTA. Sus representantes más característicos son Carlos Marx, Federico Engels y Lenin. Centran su estudio en la sociedad capitalista basándose para ello en dos métodos científicos: el materialismo dialéctico y el materialismo histórico.

Sostienen que la historia de la humanidad siempre ha girado en torno de la explotación del hombre por el hombre en el proceso productivo (excepto en la comunidad primitiva), lo que deriva en la aparición de clases sociales por las que un grupo mayoritario se apropia indebidamente de los medios de producción en perjuicio de las mayorías desprotegidas. Razonamientos por los que conciben al Estado y el derecho como:

²² Hegel, citado por Burgoa Orihuela. Op.cit., p. 210-211

23 " ... la maquinaria coercitiva destinada a mantener la explotación de una clase por otra."

XI.- JORGE JELLINECK. Estudia al Estado tal y como es en la realidad, valiéndose para ello de dos métodos diversos pero complementarios: el sociológico y el jurídico por los cuales define al Estado como:

"... la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio.

... corporación formada por un pueblo con poder de mando y asentado sobre un territorio.
" 24

XII.- LEÓN DUGUIT. Expresa que el Estado es un hecho real, positivo, es un fenómeno de fuerza:

" ... y cuando se registró la relación orden-obediencia, surgió el Estado, que Duguit identifica con el poder político, el cual =es un hecho que no posee en sí mismo carácter de legitimidad o ilegitimidad, pues es el producto de una evolución social de la que al sociólogo compete determinar la forma y marcar los elementos=. " 25

XIII.- HANS KELSEN. En su obra, "Teoría General del Estado y el Derecho", se encuentra su pesamiento sobre el Estado. Identifica a este con el orden jurídico: el Estado, no es un hecho natural y por tanto no pertenece al mundo del ser (ontos), sino al mundo del debe ser (deontos).

" Es un objeto espiritual cuya esencia consiste en =un sistema de normas=, agregando que, =el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad, entendiéndolo por orden jurídico el positivo=. " 26

XIV.- CARRÉ DE MALBERG. Máximo sostenedor del dualismo Estado-Derecho pues este último es creado por una organización política preexistente. Todo Estado tiene tres elementos que son: población, territorio y poder público.

La noción jurídica del Estado la da en la siguiente doble idea fundamental: el Estado es una persona colectiva y es una persona soberana.

XV.- ADOLFO POSADA. El Estado es un proceso en el que se conjugan dos elementos. la soberanía y la norma jurídica.

" ... el Estado en la idea pura se concibe como un orden jurídico, realizado en diversas formas -obra de la historia para hacer posible no solo la armonía de las libertades (Kant)-, sino la de los fines humanos en la comunidad perfecta que apelece al hombre (Suárez). Es el Estado en la idea pura =reinado de la libertad=, condición de la persona, su característica, pero realizada en el =reinado del derecho=, que hace posible y efectiva la interdependencia humana mediante el régimen jurídico de normas, y como consecuencia, de la intensificación expansiva de la noción y

²³ Marx y Engels, citados por Burgoa Orihuela. Op. cit., p. 213

²⁴ Jorge Jellineck. Ibid., p. 222-223

²⁵ León Duguit. Ibid., p. 224

²⁶ Hans Kelsen, Ibid., p. 226

del sentimiento del deber en relación con la noción del fin, contenido inagotable del comercio jurídico. " 27

XVI.- GEORGES BURDEAU. Su tesis se sustenta en la institucionalización del poder que es un hecho que resulta de la diferenciación entre gobernantes y gobernados, el que se institucionaliza a través del derecho. El Estado -dice- es un fenómeno espiritual:

" ... pues el poder no se acata por la coacción sobre los gobernados, sino por la idea que éstos abrigan de la obligación de obedecerlo y de someterse a él.

Es la obligación jurídica, y su existencia misma prueba que el Estado pertenece al mundo del Derecho..." 28

Distingue al Estado como concepto y como institución:

" ... el Estado es una idea que reside en el espíritu del hombre carente de realidad objetiva y a la cual se atribuye el asiento del poder institucionalizado, cuyos efectos se perciben cotidianamente =sin encontrar su origen primero= ... el Estado es la institución en que se encarna el poder al servicio de una idea, organizada de tal manera que dispone de un poder y de una duración superiores a las de los individuos mediante los cuales actúa= ... " 29

XVII.- MARIO DE LA CUEVA. Su concepto sobre el Estado es el siguiente:

" El Estado aparece como la unidad o personificación de la comunidad organizada en un territorio. " 30

XVIII.- MIGUEL ACOSTA ROMERO. El Estado es:

" ... la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas. " 31

En lo particular, considero que el Estado es el grado superior alcanzado por la civilización humana. Por un lado, si bien es cierto que es un ente abstracto e ideal, también es cierto el hecho de que dicho ente se materializa a través de ciertos elementos que han estado casi totalmente presentes en la historia de los pueblos de la tierra y que tradicionalmente han sido la población, el territorio, el orden jurídico, el gobierno y la soberanía.

Creo firmemente que ese ser, es decir, el Estado, comunidad política o sociedad civil, es creado por la sociedad para su propio beneficio y que sus fines no son más que otros que el de alcanzar y mantener el orden, la paz, la justicia y el bienestar tanto individual como social.

27 Adolfo Posada, citado por Burgoa Orihuela. Op. cit., p. 232

28 Georges Burdeau, Ibid., p. 235

29 Ibid., p. 236

30 Mario de la Cueva. Ibid., p. 238

31 Acosta Romero, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 9ª ed., Ed. Porrúa, México, 1990. p. 60

1.4 EL ESTADO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS Y SU REGLAMENTACIÓN JURÍDICA.

Es innegable el hecho de que el Estado tiene una realidad tanto histórica como jurídica, entendiéndose esta última como la capacidad jurídica de ser sujeto de derechos y obligaciones.

A propósito de nuestro tema de estudio comenzaremos por definir a la forma de Estado y a la forma de gobierno:

" Consideramos formas de Estado los modos de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos, es decir la forma que adopta el todo social.

La forma de gobierno en nuestra opinión, solo hace referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder, es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí.

La forma de Estado atiende a la estructura, la forma de gobierno hace referencia a la preponderancia interna de uno de los órganos de gobierno. " ³²

Algunas formas de Estado han sido la monarquía, la república (central y federal) y la confederación de Estados. Por lo que hace a las formas de gobierno, actualmente, las dos tendencias principales son el parlamentarismo y el presidencialismo.

Volviendo a la realidad jurídica del Estado, ¿ en qué momento nace su personalidad ? La respuesta es difícil, ya que dicho ente ha tenido una desigual evolución en el devenir histórico de los pueblos. El Dr. Miguel Acosta Romero, considera que es posible responder a esa pregunta en los Estados que nacen en el terreno internacional como consecuencia de las guerras, o bien, los que se liberan del yugo de la colonización. Por esta última vía, el Estado Mexicano obtuvo su personalidad jurídica, es decir, a partir de la fecha en que se hizo independiente y soberano, el 27 de septiembre de 1821.

Para el derecho, persona, es todo ser susceptible de derechos y obligaciones, pudiendo ser ésta física o moral; la física es el ente biológico humano, la moral o colectiva se constituye por un grupo de personas con fines comunes y permanentes. Sobre esta última algunas teorías que justifican su existencia son:

a).- Teoría de la ficción: la persona jurídica colectiva es un ente ficticio creado por el orden jurídico y en el fondo carece de voluntad y objetividad propias.

b).- Teoría del patrimonio afectación o del derecho sin sujeto: las personas jurídicas colectivas no tienen realidad, únicamente, son un patrimonio destinado a un fin.

c).- Tesis de Ferrara: la personalidad jurídica colectiva es producto del orden jurídico, ya que éste se la reconoce y se la atribuye.

³² Acosta Romero, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 11ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993. p. 95, 97 y 98

La personalidad estatal es de Derecho Público y se consagra en la Constitución en donde ésta le determina su entidad como soberano, su forma estatal, sus órganos de gobierno, su territorio, su competencia y la delimitación de su marco legal.

Los rasgos comunes y constantes en toda persona jurídica colectiva de Derecho Público como lo es el Estado son:

- 1).- Existencia de un grupo social con fines unitarios, permanentes y con voluntad;
- 2).- Personalidad jurídica distinta a la de sus miembros;
- 3).- Denominación o nombre;
- 4).- Símbolos nacionales;
- 5).- Ámbito geográfico y domicilio;
- 6).- Patrimonio;
- 7).- Régimen jurídico propio;
- 8).- Objeto;
- 9).- Órganos de representación y de administración; y,
- 10).- Fines.

Visto lo anterior, señalaremos el marco legal y las características propias del Estado Mexicano. Dicho marco es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente, su Título Segundo, Capítulo I denominado "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno", Artículos 39, 40 y 41.

El primero de ellos textualmente expresa que:

" Art. 39.- 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 de modificar la forma de su gobierno. " ³³

El concepto "soberanía" es uno de los principios más importantes de la estructura jurídico-política de la organización estatal contemporánea. Su importancia la percibimos en el siguiente pensamiento:

" ... es una idea y un sentimiento de libertad que hace en el fondo del alma de los hombres que forman el pueblo, que es a los pueblos lo que la libertad es a los hombres y que es el único baluarte de los países débiles frente a los poderosos. " ³⁴

³³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
97ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993. p. 41

³⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA.
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1985. p. 103

También ha sido uno de los conceptos de mayor polémica en la ciencia constitucional y en la teoría política. Infinidad de teorías la explican pero a nosotros sólo nos interesan las ideas de Juan Jacobo Rousseau y de Emmanuel Sieyès. El francés en su obra, "El Contrato Social", expone la teoría de la soberanía popular, y el otro, en su no menos importante obra, "¿Qué es el Tercer Estado?", nos habla de la soberanía nacional. Son de nuestro interés porque están insertas en el citado artículo 39 constitucional.

La soberanía popular, es la expresión de la voluntad general que confiere al pueblo en lo interno (titular del poder soberano), la facultad de darse el orden jurídico y estructura sociopolítica que más le convenga sin la injerencia de otro poder para tal ejercicio. Ese poder es inalienable, indivisible e imprescriptible. Además, esta soberanía no ata a las generaciones presentes con el pasado pero sí las vincula con su deseo de alcanzar la libertad y felicidad comunes.

En cambio, la soberanía nacional sostiene una tesis historicista y si bien es cierto que aquélla reside en el pueblo, éste debe verse como un cuerpo estable, o sea, una nación en la que los valores históricos se funden para prohibir los cambios bruscos que atenten contra la tradición e historia del país.

Desprendemos que ambos conceptos son contradictorios y excluyentes, entonces, ¿por qué razón los conjuga el artículo 39 constitucional y cuál fue la intención del Constituyente de 1856-57 para ello?. Por principio de cuentas este artículo desarrolla eclécticamente ambas posturas:

" Al disponer que la soberanía es nacional, no asume ninguna actitud conservadora o historicista, no limita las posibilidades y aspiraciones libertarias de cada generación. Únicamente quiere señalar que, en el momento que el pueblo ejerza su suprema potestad, tenga presente lo que México ha sido, la grandeza de su historia, la riqueza de sus tradiciones y la fortaleza de sus instituciones. " ³⁵

Podemos afirmar que nuestra Constitución concibe una soberanía nacional cuyo titular es el pueblo.

La soberanía también se concibe "externamente" como el soporte ideológico y político de las naciones en el terreno internacional, es la convicción que tienen los Estados de no reconocer a ningún otro ente superior a él, se conceptúa como un deseo de libertad e igualdad entre las naciones al relacionarse en un marco de respeto y dignidad.

Cuando el artículo 39 expresa que, "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste", ¿cómo debemos de entenderlo?. En el mismo orden de ideas ya expuesto:

" Castillo Velazco, uno de los constituyentes de 1857 ideológicamente más avanzado, al analizar el concepto, en forma prevista sostuvo que el poder público se instituye para beneficio del pueblo, porque éste, al constituir un gobierno, no instituye un soberano, sino un delegado y como no puede ser que el pueblo quisiera obrar en contra suya, sino en su bien, necesariamente el establecimiento y la institución del poder es para bien del pueblo. " ³⁶

³⁵ Ibid., p. 103 y 104

³⁶ Ibid., p. 104

La última parte del artículo 39 faculta al pueblo para cambiar su forma de gobierno, siendo las vías para ello las siguientes: el plebiscito y el referendo (conceptos que no existen en México), la rebelión armada y el artículo 135 constitucional, el que reglamenta el procedimiento para reformar la Constitución al crear el denominado "Poder Revisor de la Constitución", que se integra con los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y por las Legislaturas Locales.

Los antecedentes históricos del debate celebrado en la sesión del 19 de septiembre de 1856 de donde proviene el párrafo citado y donde se pronunciaron diversas tesis, permitió llegar a la siguiente conclusión:

"... el pueblo tiene siempre el derecho de modificar o alterar su forma de gobierno, pero tal acción debe necesariamente realizarla a través de los cauces constitucionales adecuados; es decir, entonces, que la última oración del artículo 39 tenemos que relacionarla con el artículo 135 de la Constitución donde se contempla el procedimiento para su reforma." ³⁷

El artículo 40 constitucional textualmente expresa:

" Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental. " ³⁸

Este precepto es la expresión unívoca del ejercicio de las atribuciones que le son propias al pueblo mexicano. Determina las características del Estado Mexicano en cuatro conceptos: república, representación, democracia y federación. El vertebral es el de república. los restantes nos dirán qué tipo de república es México. A continuación explicaremos cada uno de ellos:

a).- República. Con Maquiavelo este concepto se ha opuesto al de Monarquía. Se entiende como la forma de gobierno en la cual la jefatura de Estado no es vitalicia, sino que es electa periódicamente por medio del sufragio popular.

b).- Representación. El pueblo puede ejercer la soberanía por dos vías: 1) Directa, en la que el pueblo reunido en asamblea toma por sí mismo las decisiones estatales; y, 2) Indirecta, donde las decisiones son tomadas por los representantes de los ciudadanos, es decir, que éstos harán presente al pueblo en el momento de formar la voluntad general.

c).- Democracia. Aristóteles, afirmó que su esencia se cibe al hecho de que todos los ciudadanos fueran electores y elegibles, que todos mandaran a cada uno y cada uno a todos, alternativamente. Idea aún vigente en la democracia de los pueblos occidentales (que el pueblo sea quien gobierne).

"... el régimen político donde el pueblo es gobernante y gobernado, donde la persona cuenta con garantías individuales y con un mínimo de seguridad económica, donde se consagra el principio de la división de poderes, el de elección popular de todos los gobernantes, y donde el régimen de partidos políticos permite el pluralismo ideológico y la alternancia en el poder de las diferentes corrientes ideológicas que conforman la sociedad " ³⁹

³⁷ *Ibid.*, p.105

³⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. cit., p. 41

³⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Op.cit., p. 102

Nuestro artículo 3º constitucional es congruente con esta democracia al considerarla

" ... no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. "

⁴⁰

Observamos que al lado de la democracia política hay una de carácter social y que es:

" ... la aspiración de un pueblo que consagra todas las instituciones estatales a su servicio y para la búsqueda del bien y felicidad comunes. " ⁴¹

El Maestro Felipe Tena Ramírez comenta que:

" ... la democracia se justifica y se practica íntegramente en cuanto proporciona oportunidad igual a todos para extemar libremente su voluntad. Dar satisfacción igual a cada uno cuando el satisfactor tiene que ser único y cada quien lo quiere distinto, es lo que no puede hacer la democracia ni ningún sistema. " ⁴²

d).- Federal. Hay que diferenciar entre Estado Unitario y Estado Federal. En el primero, el orden jurídico tiene validez aplicativa en todo el territorio y no existen preceptos que se apliquen a una sola porción de él, el segundo, por el contrario, admite la existencia de dos órdenes jurídicos: el gobierno de la federación y el de los Estados, subordinándose ambos a la Constitución Federal.

" El Estado federal mexicano se caracteriza por lo siguiente: la Constitución general es el todo jurídico con validez aplicativa en todo el territorio, es quien crea a la Federación y a las entidades federativas como dos órganos jurídicos subordinados y coordinados entre sí, les otorga atribuciones y les fija límites a los mismos. " ⁴³

El Estado Federal Mexicano tiene órganos propios: el Poder Constituyente Permanente (artículo 135 constitucional) y el órgano de control de la constitucionalidad de leyes y actos (Poder Judicial Federal). Las entidades federativas gozan de autonomía constitucional, poseen recursos financieros propios e intervienen en el proceso de reformas constitucionales a través de sus legislaturas locales y sus representantes al senado federal.

La última parte del artículo 40 emplea el término de, "Estados libres y soberanos", redacción que es totalmente incorrecta pues el Constituyente de 1856-57 no comprendió la naturaleza del Estado Federal y solo utilizó la teoría de la cosoberanía de Tocqueville (federación e entidades federativas son soberanas). La doctrina actual ha superado esta cuestión al sostener que la soberanía es indivisible y que "esencial y originariamente" le pertenece al pueblo, fijando la Constitución a los estados miembros las bases para que se estructuren internamente, por lo que, éstos no son soberanos sino "autónomos" bajo los límites que la propia Constitución les determine.

⁴⁰ Ibid..

⁴¹ Ibid..

⁴² Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

23 º ed. Ed. Porrúa, México, 1989. p. 97

⁴³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Op. cit.. p. 102

Es así que el Estado Mexicano, constitucionalmente, se organiza en una federación integrada por las entidades federativas y el Distrito Federal siendo éstas autónomas para reglamentar su vida interna y, dentro de ellas, está el Municipio (artículo 115 constitucional) que es la base de organización político-administrativa y también de la división territorial.

Para finalizar comentaremos brevemente los artículos 41 y 49 constitucionales.

" Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. " ⁴⁴

Se reiteran nuevamente los conceptos de soberanía popular y régimen federal. Pero autores como Mario de la Cueva y Jorge Carpizo, encuentran aquí, la verdadera tesis del Estado Federal Mexicano y que es la teoría de la descentralización política:

" La idea básica consiste en que el pueblo soberano, una vez tomadas las decisiones sobre su propia existencia política y plasmadas en el documento constitucional, va a ejercer la suprema potestad mediante los órganos de poder por él creados. Estos, únicamente podrán actuar dentro de los límites que la propia Constitución les asigna, por tanto, la esencia del Estado federal mexicano estriba, en la distribución de competencias entre el orden federal y local. " ⁴⁵

El artículo en comento nuevamente confirma que el único soberano es el pueblo y que los Estados miembros, son solamente autónomos realizándose la supremacía de la Constitución sobre los órdenes federal y local; reitera la implantación del sistema representativo al disponer que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.

" Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. " ⁴⁶

Este precepto contiene el principio general de división de poderes:

" La tesis mexicana, y que han seguido todas las constituciones de este país, es que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: el Supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder. Cada rama del poder -los poderes constituidos legislativo, ejecutivo y judicial- es creado por la propia Constitución, la que les señala expresamente sus facultades, su competencia; lo que no se les atribuye no lo podrán ejercer. " ⁴⁷

⁴⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. cit., p. 41-42

⁴⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Op. cit., p. 105

⁴⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. cit., p. 45

⁴⁷ Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. DERECHO CONSTITUCIONAL.

1ª reimpr., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1983. p. 25

CAPÍTULO II
LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

2.1 NOCIÓN DEL TÉRMINO " GARANTÍA ".

A).- El Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado define el término garantía como:

" GARANTÍA. f. Responsabilidad asumida por un contratante.// Fianza, prenda.// Cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad.// Pl. Derechos que garantiza la Constitución a los individuos de un Estado.// SINÓN. Seguridad, salvaguardia, paladión, caución, aval, fianza. V. tb. recibo. " ⁴⁸

B).- La ciencia jurídica a través del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela y respecto a la indagación del vocablo garantía vierte el comentario siguiente:

" Parece ser que la palabra garantía proviene del término anglosajón "warranty" o "warantie", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. "Garantía" equivale, pues, en sentido lato, a "aseguramiento" o "afianzamiento", pudiendo denotar también "protección", "respaldo", "defensa", "salvaguardia", o "apoyo". Jurídicamente, el vocablo y el concepto "garantía" se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas. " ⁴⁹

Nos indica el Dr. Burgoa que, doctrinariamente, no existe un significado de índole estricto y específico sobre el concepto de garantía con validez aplicativa para el Derecho Público pero en especial para el Constitucional. Dice que la multiplicidad de opiniones y definiciones existentes respecto a lo que debe de entenderse por garantía, se explican porque los autores toman la idea en su sentido amplio, es decir, sin dirigirla al campo donde debe ser tratada: el de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Para ejemplificar su postura, el Dr. Burgoa, comenta algunas ideas que sobre el concepto "garantía" han formulado otros importantes doctrinarios siendo éstas las siguientes:

1).- HANS KELSEN. El habla de "garantías de la Constitución" a las que identifica con los procedimientos o medios para asegurar el imperio de la ley fundamental sobre los ordenamientos secundarios.

2).- JORGE JELLINECK. Clasifica las "garantías del Derecho Público" en garantías sociales (religión, costumbres, cultura), garantías políticas (organización del Estado y el principio de la división de poderes) y garantías jurídicas (sistemas de fiscalización de los órganos estatales, de responsabilidad oficial, de jurisdicción y de los medios para hacer verdaderas las normas de Derecho Objetivo).

3).- DR. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO. Estima que las verdaderas garantías son los medios jurídicos que hacen efectivos los mandamientos constitucionales a los que divide en dos especies: a) Fundamentales que son indivisibles, sociales e institucionales; y, b) De la Constitución que son necesarios para los métodos procesales, representativos y reparadores, que dan efectividad a los imperativos constitucionales cuando éstos son desconocidos, violados, o existe duda respecto de su forma o contenido.

⁴⁸ DICCIONARIO PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO.

10ª ed., 2ª reimp., Ediciones Larousse, México, 1986. p. 495

⁴⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

22ª ed., Ed. Porrúa, México, 1989. p. 161

2.1 NOCIÓN DEL TÉRMINO " GARANTÍA ".

A).- El Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado define el término garantía como:

" GARANTÍA. f. Responsabilidad asumida por un contratante.// Fianza, prenda.// Cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad.// Pl. Derechos que garantiza la Constitución a los individuos de un Estado.// SINÓN. Seguridad, salvaguardia, paladón, caución, aval, fianza. V. tb. recibo. " ⁴⁸

B).- La ciencia jurídica a través del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela y respecto a la indagación del vocablo garantía vierte el comentario siguiente:

" Parece ser que la palabra garantía proviene del término anglosajón "warranty" o "warantie", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. "Garantía" equivale, pues, en sentido lato, a "aseguramiento" o "afianzamiento", pudiendo denotar también "protección", "respaldo", "defensa", "salvaguardia", o "apoyo". Jurídicamente, el vocablo y el concepto "garantía" se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas. " ⁴⁹

Nos indica el Dr. Burgoa que, doctrinariamente, no existe un significado de índole estricto y específico sobre el concepto de garantía con validez aplicativa para el Derecho Público pero en especial para el Constitucional. Dice que la multiplicidad de opiniones y definiciones existentes respecto a lo que debe de entenderse por garantía, se explican porque los autores toman la idea en su sentido amplio, es decir, sin dirigirla al campo donde debe ser tratada: el de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Para ejemplificar su postura, el Dr. Burgoa, comenta algunas ideas que sobre el concepto "garantía" han formulado otros importantes doctrinarios siendo éstas las siguientes:

1).- HANS KELSEN. El habla de "garantías de la Constitución" a las que identifica con los procedimientos o medios para asegurar el imperio de la ley fundamental sobre los ordenamientos secundarios.

2).- JORGE JELLINECK. Clasifica las "garantías del Derecho Público" en garantías sociales (religión, costumbres, cultura), garantías políticas (organización del Estado y el principio de la división de poderes) y garantías jurídicas (sistemas de fiscalización de los órganos estatales, de responsabilidad oficial, de jurisdicción y de los medios para hacer verdaderas las normas de Derecho Objetivo).

3).- DR. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO. Estima que las verdaderas garantías son los medios jurídicos que hacen efectivos los mandamientos constitucionales a los que divide en dos especies: a) Fundamentales que son indivisibles, sociales e institucionales; y, b) De la Constitución que son necesarios para los métodos procesales, representativos y reparadores, que dan efectividad a los imperativos constitucionales cuando éstos son desconocidos, violados, o existe duda respecto de su forma o contenido.

⁴⁸ DICCIONARIO PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO.

10ª ed., 2ª reimp., Ediciones Larousse, México, 1986. p. 495

⁴⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.
22ª ed., Ed. Porrúa, México, 1989. p. 161

4).- DR. ALFONSO NORIEGA CANTU. Él identifica las garantías con los derechos del hombre:

" ... son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que, permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social. " ⁵⁰

El Dr. Burgoa considera que el concepto garantía debe reducirse a la relación de supra a subordinación entre gobernantes y gobernados, de la que deriva el denominado derecho subjetivo público del gobernado o derechos del gobernado que son oponibles a la actividad que despliega el poder público y que equivalen, en cierta medida, a los derechos del hombre de la Declaración Francesa de 1789 y a los consagrados por nuestra Constitución de 1857.

En lo particular, estoy de acuerdo con la postura del Dr. Ignacio Burgoa, en el sentido de considerar el vocablo garantía como la relación jurídica de supra a subordinación entre gobernantes y gobernados. Recordemos que siendo la Constitución, la norma de normas de una sociedad organizada jurídica y políticamente, uno de sus contenidos esenciales y primarios resulta ser el relativo a la reglamentación de las relaciones entre el poder público (el Estado) y sus miembros o individuos, para que las mismas se conduzcan conforme al marco legal y así se pueda alcanzar y mantener el orden, la paz y la justicia sociales todos ellos objetivos de todo Estado de derecho.

⁵⁰ Noriega Cantú, Alfonso, citado por Carlos R. Terrazas.
LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE MÉXICO.
2ª ed., Ed. Grupo Miguel Angel Porrúa, México, 1991. p. 30

2.2 CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Llegar a un concepto o definición de garantías individuales con la característica peculiar de ser aceptado por la mayoría de los doctrinarios es una tarea no dable del todo, pues recordemos que tan sólo la noción del vocablo =garantía= presenta una diversidad de opiniones, circunstancia ésta que no escapa al concepto que sobre las garantías individuales se formule.

Tan es así la problemática que existe para definir a las garantías individuales, de encontrar un concepto con validez general que estas a lo largo de su existencia jurídica han sido denominadas de diversas maneras como : derechos del hombre, derechos fundamentales, derechos públicos subjetivos, derechos del gobernado, derechos humanos, garantías constitucionales, etc. sólo por citar algunas de ellas. A continuación veremos algunas de esas acepciones:

I.- **GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.** Son el término que utiliza el Dr. Juventino V. Castro para identificar a las garantías individuales. En su origen -dice- las garantías son el producto de una lucha entre los pueblos o los grupos sociales con el soberano, teniendo como fin el que éste reconozca las libertades y atributos inherentes a la persona humana por el simple hecho de serlo. Un ejemplo del fruto de esa lucha han sido la Carta Magna de 1215 de Inglaterra expedida por Juan Sin Tierra, los diversos Fueros Españoles y la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Su postura sobre lo que debe entenderse por garantías individuales la advertimos en el siguiente fragmento de su obra, "Garantías y Amparo", al expresar que:

" ... no hay garantías individuales y garantías sociales -ya sea que se enfrenten o se complementen-, sino que bajo nuestro sistema fundamental solamente hay garantías constitucionales, que son en un gran número de casos derechos del hombre, como nos enseña NORIEGA, que están amparados por una institución procesal constitucional -el juicio de amparo-, pero que siguen siendo de carácter individual y personalísimo, aunque la acción pueda ejercerse por personas morales, respecto de sus derechos patrimoniales, ya que no de los físicos que en ellas son inexistentes. " ⁵¹

Desprendemos de su definición, que en parte, acepta la definición que sobre las garantías individuales formula el Dr. Alfonso Noriega Cantú -como derechos del hombre-. a la que él denomina como garantías libertad. Pero al lado de éstas, distingue otras como las garantías orden jurídico y las garantías procedimiento que son necesarias para que las primeras realmente se materialicen.

II.- **DERECHOS DEL HOMBRE.** Es como reconoce el Dr. Alfonso Noriega Cantú a las garantías individuales. Comenta que la naturaleza filosófica y jurídica de las garantías individuales de nuestra Constitución de 1917 son un legado de su antecesora de 1857, y son en esencia, derechos del hombre que no tienen como soporte una teoría del derecho natural sino una del hombre como tal, como persona humana, razón por la cual tiene derechos propios frente al Estado.

⁵¹ Castro, Juventino V. LECCIONES DE GARANTÍAS Y AMPARO.
3ª ed. Ed. Porrúa, México, 1981. p. 28

No acepta la postura que afirma que las garantías individuales son derechos que el Estado concede a sus ciudadanos. Su concepto sobre las garantías individuales ya lo vimos en el punto anterior del presente capítulo.

III.- DERECHOS HUMANOS. Es el término que utiliza el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. para referirse tanto a las garantías individuales como a las sociales. Dicha fuente define a los derechos humanos como:

" Conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente. " ⁵²

Nuestra Constitución en vigor comienza con la declaración de "garantías individuales" (artículo 1º constitucional), situación que nos lleva a considerar que es la parte axiológica de ella y la razón que explica a la sociedad política. Recordemos que el origen de las garantías individuales mexicanas es la idea de los derechos del hombre.

Por su parte, Carlos R. Terrazas, en su obra, "Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México", hace importantes consideraciones sobre ellos. Primeramente, el vocablo =derechos humanos= a lo largo de la historia ha tenido diversas acepciones, circunstancia que se explica por no contarse con una terminología específica que se aboque a su objeto de estudio. Es así que se les ha conocido como derechos naturales, derechos del hombre y del ciudadano, derechos esenciales del hombre, derechos de la personalidad, etc., entre otros. La historia de los derechos humanos -dice- ha presentado diversos criterios de justificación que se pueden sintetizar en tres tipos:

1.- Fundamentación jusnaturalista. Los derechos humanos derivan de la propia naturaleza humana y son anteriores y superiores al Derecho Positivo por lo que son inalienables.

2.- Fundamentación historicista. Los derechos humanos son la manifestación de derechos variables, relativos, de cada contexto histórico que el hombre tiene y mantiene de acuerdo con la voluntad de la sociedad.

3.- Fundamentación ética. Los derechos humanos son derechos naturales, entendiendo por éstos, a los derechos que son reconocidos por la ley y cuyo contenido es la dignidad humana.

Sobre los derechos humanos, Eusebio Fernández, dice:

" Los Derechos Humanos aparecen como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. " ⁵³

⁵² DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, TOMO II. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. 5ª ed. Ed. Porrúa, México, 1992. p. 1063

⁵³ Eusebio Fernández, citado por Carlos R. Terrazas. LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE MÉXICO. 2ª ed., Ed. Grupo Miguel Angel Porrúa, México, 1991. p. 25

Para Carlos R. Terrazas, el hablar de derechos humanos implica un dinamismo en el quehacer humano, concretamente, en su dignidad. Considera que la expresión que más delimitaría su enfoque teórico hoy en día, es la de derechos humanos fundamentales, pues tal idea manifiesta que toda persona posee ciertos derechos que le deben ser reconocidos y garantizados por la sociedad, por el derecho y por el poder político, sin que exista tipo alguno de discriminación o distinción de índole social, económico, jurídico, político, ideológico, cultural o de sexo. Son fundamentales porque están estrechamente conectados con la idea de la dignidad humana, es decir, que el hombre es un ser racional, un ente superior a todas las demás formas de vida y porque es un ser pensante.

Advertimos que la noción sobre los derechos humanos es el producto de la evolución que ha experimentado la civilización humana. En sus inicios, tuvieron una concepción individualista (el Estado debía respetar la libertad y autonomía de la persona humana); posteriormente se determinó que el hombre no es ajeno al Estado, pues participa en la estructura política de que forma parte (ejercicio de derechos políticos) y, finalmente, con el surgimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, cuyo goce efectivo debe ser asegurado por el Estado, se amplió su campo de protección cuando el Estado asumió el papel de promotor y garante del bienestar económico y social.

Muchas constituciones de los países del mundo así como los instrumentos internacionales que los regulan (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, los Pactos Internacionales de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de 1966, el Pacto de San José Costa Rica de 1969, entre otros), han determinado que los derechos humanos en cuanto a su objeto y contenido, comprenden tres tipos de derechos que son: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos económicos, sociales y culturales.

Aunque tanto las declaraciones de los derechos humanos, bien sean, de cada Estado soberano o de los documentos internacionales, deben reglamentar igualmente los mecanismos, los recursos y los procedimientos para su defensa. Nuestra ley fundamental en vigor lo hace a través del denominado "juicio de amparo".

IV.- DERECHOS DEL GOBERNADO. Es la denominación correcta que debe emplearse cuando se habla de garantías individuales, pues así se denotaría el principio de seguridad jurídica propio de todo régimen de gobierno democrático. En estos términos se pronuncia el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela.

El derecho es un medio natural para limitar la conducta del hombre en sociedad. El contenido normativo de éste (su imperatividad) debe estar necesariamente garantizado por un poder, una autoridad superior a la voluntad de cada individuo; pero esa autoridad debe descansar en un órgano estatal dotado de funciones de decisión y ejecución, visto como una actuación suprema que radica en la comunidad misma.

Ese poder es soberano, siendo la soberanía un atributo del poder estatal que supedita todo lo que existe en la sociedad. Pero no olvidemos que la soberanía, jurídica y políticamente reside en el Estado en virtud de su personalidad propia, pero real y socialmente, reside en el pueblo mismo.

Por la soberanía, es el Estado un ente autónomo e independiente. Más sin embargo la soberanía, no es ilimitada ya que está sujeta a restricciones que obedecen a su propia

naturaleza; pues siendo el pueblo el realmente soberano y en ejercicio de dicho poder, decide encauzar su actividad soberana bajo determinados caminos jurídicos que él mismo se obliga a no transgredir, es decir, se autolimita (atributo inherente de la soberanía, el otro, es el de autodeterminación).

En nuestro orden constitucional moderno, esa autolimitación se halla prevista a modo de declaración general en el artículo 1º constitucional referente al otorgamiento de garantías individuales que el pueblo mexicano hace a todos los individuos que se encuentren en el Estado Mexicano, aunque esa autolimitación se contiene en todo el Derecho Positivo.

La autolimitación implica una restricción a la actividad del Estado por el orden jurídico. Aquél actúa a través de sus representantes que son las autoridades, las que se establecen por el orden jurídico y que en su conjunto forman el gobierno. Circunstancia por la cual las autoridades son los órganos que desempeñan la actividad estatal, no siendo titulares o depositarios del poder soberano sino que sólo lo ejercen de acuerdo con el ámbito de competencia que les fija la ley.

En base de las argumentaciones anteriores, el Dr. Burgoa Orihuela, considera que la denominación correcta de las garantías individuales es la de "derechos del gobernado". Su concepto sobre garantías individuales es el siguiente:

" 1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).

3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

4. Previsión y regulación de la citada relación por la ley fundamental (fuente). " 54

Sobre los derechos del hombre, el mismo autor, dice que son elementos propios y consubstanciales de su propia naturaleza y que en términos generales, son el contenido parcial de las garantías individuales considerando a éstas como relaciones jurídicas entre el gobernado y los gobernantes.

En otro orden de ideas, al lado de las garantías de naturaleza individual hay otras de índole social que han sido denominadas como "garantías sociales", sobre las comentaremos lo siguiente:

Generalmente, se ha aceptado que con la Constitución Mexicana de 1917 nacieron las garantías sociales en contraposición o como complemento de las individuales. Sobre ellas se han vertido diversos criterios como los que a continuación se indican:

⁵⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES
24ª ed., Ed. Porrúa, México, 1992. p. 187

a).- TEÓFILO OLEA Y LEYVA. Tanto las garantías individuales como las sociales conforman un concepto moderno: el de la garantía jurisdiccional constitucional pues actualmente, la noción de garantía, es un término propiamente procesal y no sustantivo. Considera que los derechos del hombre entendidos como derechos humanos de la persona en lo individual, se aumentaron con la Constitución Mexicana de 1917, ya que comprendieron al hombre no aisladamente sino también como integrante de un grupo social.

b).- DR. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO. Afirma que el Estado Mexicano respecto a la consagración positiva de las garantías sociales en su Constitución de 1917, representa un honor en el camino para el logro de la justicia social.

c).- DR. IGNACIO BURGOA ORIHUELA. La garantía social al igual que las individuales, es también una relación jurídica de supra a subordinación. El nacimiento de las primeras se explica por el hecho de que ciertas clases sociales en deplorable situación económica, exigieron del Estado, la adopción de medidas proteccionistas, de tutela frente a las clases sociales poderosas.

d).- DR. ALFONSO NORIEGA CANTÚ. Opina que los derechos sociales y los derechos de la persona individual son los mismos, únicamente, los primeros se dan cuando la persona está vinculada a un grupo social determinado o a la sociedad en general, e implican un deber para el Estado.

e).- EL DICCIONARIO JURÍDICO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M., define a las garantías sociales como:

" Disposiciones constitucionales que establecen y regulan los derechos y prerrogativas de los grupos humanos o de la nación en su conjunto, conforme a criterios de justicia y bienestar colectivos. " ⁵⁵

Las garantías sociales son reglamentadas por los siguientes artículos de nuestra ley fundamental: el art. 3º, sobre la educación; el art. 27º, que reglamenta los derechos de la Nación sobre sus recursos, a la proscripción del latifundismo y a la protección del campesino; y, el art. 123º, que tutela al trabajador en las relaciones capital-trabajo. Los artículos anteriores son los que tradicionalmente se han considerado portadores de garantías sociales aunque hay también otros como : el art. 4º, relativo a la salud y al menor; el art. 28º, sobre las facultades del Estado en materia económica; y, el art. 73º, que confiere al Congreso Federal facultades para legislar en materia de garantías sociales.

Podemos decir que, en su origen, las garantías sociales nacieron para proteger a los grupos sociales más débiles aunque hoy en día otorgan protección en general. Además, tales garantías se han reglamentado en ramas específicas del derecho como así sucede en el Derecho Agrario, el Derecho Laboral y el Derecho a la Seguridad Social.

Para el que esto escribe, las garantías individuales son un producto del grado superior de convivencia humana y que es la organización jurídico-política de la sociedad, o sea, el Estado. Dichas garantías son los medios o instrumentos de que dispone toda persona que se encuentre en el territorio nacional (por así disponerlo nuestro artículo 1º constitucional), para proteger y

⁵⁵ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, TOMO II.
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. Op. cit., p. 1523

salvaguardar los derechos fundamentales y mínimos que debe respetar y observar el Estado y sus autoridades cuando desplieguen su actividad, en la persona o bienes de aquélla; relación o correspondencia de la que emanan consecuencias jurídicas de contenido especial para ambas partes: para el sujeto activo o gobernado, le generará un derecho subjetivo público de diverso contenido y, para el sujeto pasivo que está representado por el Estado y sus autoridades, les generará una obligación correlativa que consistirá en un hacer o en un no hacer.

Por otro lado, el contenido de los derechos subjetivos públicos cuyo titular es el gobernado y que emanan de las garantías individuales son los derechos naturales del hombre que tradicionalmente han sido la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad jurídica.

En atención de las garantías sociales considero que ellas sólo se justifican por el hecho de proteger al hombre que forma parte de un grupo social y no ya al individuo aislado, encontrándose su fundamentación legal, en el referido artículo 1º constitucional que emplea el término de "garantías otorgadas". Además, estas garantías sociales son la evolución y conquista social lograda por el derecho pues debe armonizarse el interés de cada hombre con el propio de la sociedad, objetivo y fin esencial de todo Estado de derecho.

2.3 DIFERENCIAS ENTRE GARANTÍA INDIVIDUAL Y DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO.

Para el análisis de este punto expondremos el pensamiento de los siguientes autores:

a).- DR. LUIS RECASENS SICHES. Comienza por decirnos que tanto en el uso cotidiano como en la teoría jurídica, el término "derecho" presenta dos significados: 1) El que señala a la norma jurídica o al conjunto de éstas como integrantes del orden jurídico positivo formalmente válido; y, 2) El que lo expresa como la facultad que un sujeto tiene para determinar, normativa e impositivamente, la conducta de otro. Sobre este segundo significado, el Dr. Recasens distingue tres modalidades típicas que son:

1.- *El derecho subjetivo como mero reverso material de un deber jurídico de los demás.* Consiste en la obligación o deber de otras personas de abstenerse de realizar cualesquiera conducta que pueda interrumpir la facultad del sujeto titular del derecho subjetivo, aunque tiene como objeto o contenido una conducta de este último. Un ejemplo sería: tengo derecho a expresar mis ideas.

2.- *El derecho subjetivo como pretensión.* Por la norma jurídica y en una relación de igual naturaleza, una persona tendrá a su disposición la facultad de exigir de otra o de otras determinadas, el cumplimiento de un deber a través de la coercitividad del derecho. Ejemplo de ello sería: Jorge demanda a Rosa por incumplimiento del contrato de compraventa que celebraron.

3.- *El derecho subjetivo como el poder de formación jurídica.* Es la facultad que la norma atribuye a una persona para crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas. Por ejemplo: el propietario de una cosa tiene derecho a donarla, venderla o gravarla.

Para este autor, la esencia del derecho subjetivo estriba en el deber jurídico que tiene una o varias personas respecto de otra. Explica su idea así:

" Para obtener con todo rigor la noción esencial del derecho subjetivo, no hace falta recurrir a elementos extraños al concepto de lo jurídico, sino que basta con enfocar éste en una especial perspectiva. La norma jurídica (imposición inexorable) regula o coordina desde un punto de vista objetivo las actividades sociales, de tal suerte que concede a cierta conducta de un sujeto (el titular del derecho) la capacidad normativa de determinar en otro sujeto (el obligado), o en varios sujetos, el deber actual de un determinado comportamiento positivo o negativo. O, dicho con otras palabras: la situación o la conducta del titular del derecho subjetivo constituye, según la norma, el supuesto determinante de un deber actual en otro u otros sujetos. " ⁵⁶

b).- EFRAÍN MOTO SALAZAR. Parte de la clasificación del derecho en objetivo y subjetivo por motivos de enseñanza. Define al segundo como:

" ... el conjunto de facultades reconocidas a los individuos por la ley, para realizar determinados actos en satisfacción de sus propios intereses. " ⁵⁷

⁵⁶ Recasens Siches, Luis. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. 9ª ed., Ed. Porrúa, México, 1991. p. 145

⁵⁷ Moto Salazar, Efraín. ELEMENTOS DE DERECHO. 33ª ed., Ed. Porrúa, México, 1988. p. 13-14

2.3 DIFERENCIAS ENTRE GARANTÍA INDIVIDUAL Y DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO.

Para el análisis de este punto expondremos el pensamiento de los siguientes autores:

a).- DR. LUIS RECASENS SICHES. Comienza por decirnos que tanto en el uso cotidiano como en la teoría jurídica, el término "derecho" presenta dos significados: 1) El que señala a la norma jurídica o al conjunto de éstas como integrantes del orden jurídico positivo formalmente válido; y, 2) El que lo expresa como la facultad que un sujeto tiene para determinar, normativa e impositivamente, la conducta de otro. Sobre este segundo significado, el Dr. Recasens distingue tres modalidades típicas que son:

1.- *El derecho subjetivo como mero reverso material de un deber jurídico de los demás.* Consiste en la obligación o deber de otras personas de abstenerse de realizar cualesquiera conducta que pueda interrumpir la facultad del sujeto titular del derecho subjetivo, aunque tiene como objeto o contenido una conducta de este último. Un ejemplo sería: tengo derecho a expresar mis ideas.

2.- *El derecho subjetivo como pretensión.* Por la norma jurídica y en una relación de igual naturaleza, una persona tendrá a su disposición la facultad de exigir de otra o de otras determinadas, el cumplimiento de un deber a través de la coercitividad del derecho. Ejemplo de ello sería: Jorge demanda a Rosa por incumplimiento del contrato de compraventa que celebraron.

3.- *El derecho subjetivo como el poder de formación jurídica.* Es la facultad que la norma atribuye a una persona para crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas. Por ejemplo: el propietario de una cosa tiene derecho a donarla, venderla o gravarla.

Para este autor, la esencia del derecho subjetivo estriba en el deber jurídico que tiene una o varias personas respecto de otra. Explica su idea así:

" Para obtener con todo rigor la noción esencial del derecho subjetivo, no hace falta recurrir a elementos extraños al concepto de lo jurídico, sino que basta con enfocar éste en una especial perspectiva. La norma jurídica (imposición inexorable) regula o coordina desde un punto de vista objetivo las actividades sociales, de tal suerte que concede a cierta conducta de un sujeto (el titular del derecho) la capacidad normativa de determinar en otro sujeto (el obligado), o en varios sujetos, el deber actual de un determinado comportamiento positivo o negativo. O, dicho con otras palabras: la situación o la conducta del titular del derecho subjetivo constituye, según la norma, el supuesto determinante de un deber actual en otro u otros sujetos. " ⁵⁶

b).- EFRAÍN MOTO SALAZAR. Parte de la clasificación del derecho en objetivo y subjetivo por motivos de enseñanza. Define al segundo como:

" ... el conjunto de facultades reconocidas a los individuos por la ley, para realizar determinados actos en satisfacción de sus propios intereses. " ⁵⁷

⁵⁶ Recasens Siches, Luis. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. 9ª ed., Ed. Porrúa, México, 1991. p. 145

⁵⁷ Moto Salazar, Efraín. ELEMENTOS DE DERECHO. 33ª ed., Ed. Porrúa, México, 1986. p. 13-14

Apunta también que son facultades del individuo con relación a los demás miembros del grupo social y del Estado de que forma parte. El derecho subjetivo -dice- es un poder, toda vez de que el individuo está en la aptitud, en la posibilidad (teniendo como soporte a la ley) de ejercitar su derecho sobre los demás individuos y de obligar a éstos de que lo respeten.

En cambio, el derecho objetivo es:

"... el conjunto de leyes que rigen las relaciones de los individuos entre sí, de los individuos con el Estado, de éste con aquéllos y de los Estados entre sí." ⁵⁸

Tanto el derecho objetivo como el subjetivo -dice- son conceptos que tienen una relación recíproca, pues el subjetivo es una facultad, y el objetivo, es un conjunto de disposiciones jurídicas que protegen dicha facultad.

c).- DR. IGNACIO BURGOA ORIHUELA. Expresa que la relación jurídica que existe entre el gobernado y el Estado y sus autoridades (de supra a subordinación) genera a ambos derechos y obligaciones con un contenido especial. Las garantías individuales, históricamente, se han entendido como los medios jurídicos que salvaguardan los derechos fundamentales del hombre y así este último pueda desarrollar su personalidad en la comunidad política.

Si enfocamos nuestra atención al sujeto activo de las garantías individuales, es decir, el gobernado, dichas garantías le implican a él un derecho, una potestad jurídica que hará valer obligatoriamente -en su momento oportuno- al Estado y sus autoridades, naciendo así para estos (sujetos pasivos) una obligación correlativa.

Esa potestad -dice el Dr. Burgoa- es un derecho porque se impone al Estado y sus autoridades los que están obligados a respetar su contenido, el que no es otro que las prerrogativas fundamentales de la persona humana. Pero este derecho, potestad o facultad prevalece contra la voluntad estatal expresada por sus autoridades, la que debe acatar las exigencias e imperativos de aquél por encontrarse sometido obligatoriamente.

El Dr. Burgoa afirma que esa potestad, derecho o facultad que emana de la relación jurídica que implican las garantías individuales:

"... es un derecho subjetivo, porque implica una facultad que la ley (en este caso la Constitución) otorga al sujeto activo (gobernado) para reclamar al sujeto pasivo (autoridades y Estado) determinadas exigencias, ciertas obligaciones. En este particular, la locución =derecho subjetivo= está empleada en oposición a la expresión =derecho objetivo= que se identifica con el término =norma jurídica abstracta e impersonal=." ⁵⁹

Ese derecho subjetivo es público:

"... porque se hace valer frente a un sujeto pasivo de esta índole, como son las autoridades estatales y el Estado mismo..." ⁶⁰

⁵⁸ Ibid.,

⁵⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. 22ª ed., Ed. Porrúa, México, 1989. p. 180

⁶⁰ Ibid.,

El derecho público subjetivo que emana de la relación jurídica que implican las garantías individuales, será atribuible a todo ente que se coloque en la situación de gobernado y, por lo que hace al contenido de tal derecho, este variará en cada caso concreto dependiendo de la calidad de las personas que protega (por ejemplo, de las personas físicas serán los derechos fundamentales del hombre).

Vistas las ideas procedentes respecto de las garantías individuales y del derecho subjetivo público, podemos decir que:

I.- Las garantías individuales implican una relación jurídica de supra a subordinación (de entes colocados en desigualdad) entre gobernantes y gobernados. Los primeros están representados por el Estado y sus autoridades, y los segundos por el gobernado; tema que estudiaremos en el punto siguiente y solo diremos por el momento que el concepto "gobernado" equivale con la idea de "individuo" que reglamenta el artículo 1º de nuestra ley fundamental.

II.- Las garantías individuales generan para sus sujetos consecuencias jurídicas especiales. Respecto del sujeto activo o gobernado, le genera un derecho, una facultad o una potestad legal por la cual estará en posibilidad de reclamar del Estado y sus autoridades (sujetos pasivos), el observamiento y cumplimiento de ciertas exigencias y obligaciones cuando por su actividad soberana interfieran y lesionen su esfera jurídica. Este derecho que emana de las garantías individuales y cuyo titular es el gobernado, y que limita el ejercicio de la actividad estatal en beneficio del gobernado, es lo que se conoce como derecho subjetivo público.

III.- El derecho subjetivo público protege las prerrogativas fundamentales del hombre las que tradicionalmente comprenden cuatro grupos que son la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad.

IV.- Cuando hablamos de derechos subjetivos públicos hemos empleado también otros términos para referirnos a él como los de potestad o facultad. Atendiendo al primero, el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., lo emplea como uno de los tantos significados que se atribuyen al término "autoridad". Jurídicamente, la expresión autoridad se ha empleado para designar a los individuos o órganos que participan en el poder público, pero esta misma fuente nos comenta algo totalmente diverso a ello, al expresar que:

" El concepto jurídico de autoridad indica que alguien está facultado jurídicamente para realizar un acto válido, presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los demás. " ⁶¹

Llevado el concepto jurídico de autoridad al propio del derecho subjetivo que ya vimos, comprenderemos por qué este último es un poder, es una capacidad que detenta el gobernado para realizar ciertos actos jurídicos válidos que modificarán a la luz del derecho, la conducta de otras personas y entre las cuales está el Estado y sus autoridades.

Concluiremos este punto abordando el estudio de otras características propias de los derechos subjetivos públicos que nos indica el Dr. Ignacio Burgoa:

⁶¹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, TOMO I. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. 4º. ed., Ed. Porrúa, México, 1991. p. 286 - 287

El derecho público subjetivo que emana de la relación jurídica que implican las garantías individuales, será atribuible a todo ente que se coloque en la situación de gobernado y, por lo que hace al contenido de tal derecho, este variará en cada caso concreto dependiendo de la calidad de las personas que protega (por ejemplo, de las personas físicas serán los derechos fundamentales del hombre).

Vistas las ideas procedentes respecto de las garantías individuales y del derecho subjetivo público, podemos decir que:

i.- Las garantías individuales implican una relación jurídica de supra a subordinación (de entes colocados en desigualdad) entre gobernantes y gobernados. Los primeros están representados por el Estado y sus autoridades, y los segundos por el gobernado; tema que estudiaremos en el punto siguiente y solo diremos por el momento que el concepto "gobernado" equivale con la idea de "individuo" que reglamenta el artículo 1º de nuestra ley fundamental.

ii.- Las garantías individuales generan para sus sujetos consecuencias jurídicas especiales. Respecto del sujeto activo o gobernado, le genera un derecho, una facultad o una potestad legal por la cual estará en posibilidad de reclamar del Estado y sus autoridades (sujetos pasivos), el observamiento y cumplimiento de ciertas exigencias y obligaciones cuando por su actividad soberana interfieran y lesionen su esfera jurídica. Este derecho que emana de las garantías individuales y cuyo titular es el gobernado, y que limita el ejercicio de la actividad estatal en beneficio del gobernado, es lo que se conoce como derecho subjetivo público.

iii.- El derecho subjetivo público protege las prerrogativas fundamentales del hombre las que tradicionalmente comprenden cuatro grupos que son la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad.

iv.- Cuando hablamos de derechos subjetivos públicos hemos empleado también otros términos para referirnos a él como los de potestad o facultad. Atendiendo al primero, el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., lo emplea como uno de los tantos significados que se atribuyen al término "autoridad". Jurídicamente, la expresión autoridad se ha empleado para designar a los individuos o órganos que participan en el poder público, pero esta misma fuente nos comenta algo totalmente diverso a ello, al expresar que:

" El concepto jurídico de autoridad indica que alguien está facultado jurídicamente para realizar un acto válido, presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los demás. " ⁶¹

Llevado el concepto jurídico de autoridad al propio del derecho subjetivo que ya vimos, comprenderemos por qué este último es un poder, es una capacidad que detenta el gobernado para realizar ciertos actos jurídicos válidos que modificarán a la luz del derecho, la conducta de otras personas y entre las cuales está el Estado y sus autoridades.

Concluiremos este punto abordando el estudio de otras características propias de los derechos subjetivos públicos que nos indica el Dr. Ignacio Burgoa:

⁶¹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, TOMO I. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. 4º. ed., Ed. Porrúa, México, 1991. p. 286 - 287

A).- En cuanto a su existencia los derechos subjetivos públicos podrán ser originarios o derivados. El primer caso, si su nacimiento deriva por ser inherentes al hombre o si la ley los imputa directamente a una persona o entidad, y, lo segundo, si son el producto de un acto o hecho jurídico previo y necesario.

" ... los derechos públicos subjetivos que nacen de la relación jurídica que implica la garantía individual, son evidentemente originarios, puesto que existen para el gobernado desde que éste nace, o se forma, o sea, desde el momento en que es persona (física o moral). " ⁶²

B).- Atendiendo a la exigibilidad y validez de los derechos subjetivos públicos respecto de los sujetos pasivos de la obligación correlativa (Estado y sus autoridades), estos podrán ser absolutos y relativos. Serán absolutos cuando operen contra un obligado universal y relativos si se dirigen hacia un obligado particular. Las garantías individuales son participes de la primera peculiaridad, es decir, la absolutividad y los derechos públicos subjetivos que de ellas deriven podrán hacerse valer desde el momento en que cualquier autoridad las viole o incumpla.

C).- El derecho subjetivo público y su correspondiente obligación correlativa a cargo de un sujeto diferente de su titular, y que emanan de la relación jurídica que implica la garantía individual, tienen su razón de ser en la juridicidad del Estado Mexicano, específicamente, en la previsión constitucional.

⁶² Burgoa Orihuela, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.
Op. cit., p. 181

2.4 CARACTERÍSTICAS DEL VÍNCULO JURÍDICO EN LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y TIPO DE SUJETOS. BREVE ESTUDIO.

La autolimitación a la conducta de las autoridades estatales se establece por el orden jurídico del Estado. El Dr. Ignacio Burgoa, afirma que las garantías individuales son una forma de autolimitación estatal y de limitación jurídica a la actuación de las autoridades.

Dentro de la vida estatal se dan tipos fundamentales de relaciones que es preciso entender para así poder captar las características propias del vínculo jurídico que se da en las garantías individuales, y las que explica dicho autor así:

a).- *Relaciones de coordinación*: son los vínculos jurídicos que se dan entre dos o más sujetos, físicos o morales, que tienen la condición de gobernados. Estas relaciones pueden ser privadas o socioeconómicas: el primer caso será el derecho privado, y el segundo, el derecho social. En ambos podrán intervenir los órganos del Estado pero sin su actividad de imperio.

b).- *Relaciones de supraordinación*: son las que se dan entre los diversos órganos de poder o de gobierno, normando su actuación el Derecho Constitucional o el Derecho Administrativo en sus aspectos orgánicos.

Tanto en las relaciones de coordinación y de supraordinación se da una situación de igualdad o de paridad entre los sujetos, es decir, de gobernados entre sí y de las autoridades entre sí.

c).- *Relaciones de supra a subordinación*: son las que surgen entre dos sujetos colocados en distinta posición siendo estos, por un lado, el Estado y sus autoridades y, por el otro, el gobernado. El Dr. Burgoa magistralmente lo explica así:

" En dichas relaciones, la persona moral estatal y sus autoridades desempeñan frente al gobernado la actividad soberana o de gobierno, o sea, actos autoritarios propiamente dichos que tienen como atributos esenciales la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad, ... unilateralidad, porque su existencia no requiere de la voluntad del particular al que va dirigido o frente al que se realiza; que es imperativo, en virtud de que se impone contra y sobre la voluntad en contrario del gobernado, quien tiene la obligación de obedecerlo, y sin perjuicio, claro está, de que lo impugne jurídicamente como corresponda; y que es coercitivo, atendiendo a que, si no se acata por rebeldía u oposición de la persona contra quien se pretenda ejecutar, puede realizarse coactivamente, incluso mediante la fuerza pública, en detrimento de ella. " ⁶³

Estas relaciones de supra a subordinación se reglamentan, principalmente, en la Constitución y en las leyes administrativas implicando en el primer caso las garantías individuales.

El Dr. Burgoa considera que las garantías individuales implican relaciones jurídicas entre el gobernado y cualquier autoridad estatal (de modo directo e inmediato) y el Estado (de manera indirecta o mediata).

Las garantías individuales en el artículo 1º de nuestra Constitución de 1857, se entendieron como medios sustantivos constitucionales para salvaguardia de los derechos del

⁶³ *Ibid.*, p. 167

hombre. Es más tarde cuando se presenta el problema relativo a que si las personas morales o corporaciones podrían ser titulares de dichas garantías. En el supuesto de que un acto de autoridad violara las garantías de ese tipo de personas, el ilustre constituyente, Ignacio L. Vallarta, al respecto opinó que si bien es cierto que las personas morales o corporaciones no son individuos sino ficciones legales, si podían invocar dichas garantías cuando ellas se vieran quebrantadas por un acto de autoridad que lesione la esfera jurídica de aquéllas. Esta postura representa una extensión de las garantías individuales en cuanto a su sujeto activo, es decir, el gobernado.

Es la dinámica social la que ha ampliado el radio de goce de las garantías individuales. Este camino lo inició nuestra ley suprema de 1917, pues son titulares de garantías individuales los individuos, las personas morales (tanto del derecho privado como del derecho social), las empresas estatales y los organismos descentralizados. Para el Dr. Burgoa, pueden ser también sujetos titulares de garantías las personas morales oficiales como así se desprende de su razonamiento siguiente:

" Cualquier institución pública, aún siendo un órgano o entidad centralizada, o persona moral oficial o de Derecho Público, como también se le denomina, puede en un momento dado situarse en una relación de supra a subordinación, frente a otro órgano estatal ... puede suceder que una institución pública centralizada o un órgano estatal no despliegue frente a otro una conducta imperativa, o sea, no desempeñe un acto de autoridad propiamente dicho, sino que se coloque en la situación de gobernado. En esta hipótesis, que se registra frecuentemente en la realidad, dicha institución pública centralizada deja de ser autoridad, y entre ella y el otro órgano del Estado que conserva su poder de imperio, surge una relación de supra a subordinación, regida básicamente por los preceptos constitucionales en que se declaran o instituyen las llamadas garantías individuales. El órgano estatal de imperio, por ende, puede violar las disposiciones que norman dicha relación en perjuicio de la institución pública que, como gobernado, se encuentra frente a él por virtud de una situación especial.

Estas ideas condensan el fundamento teórico del artículo 9º de la Ley de Amparo, que hace procedente el juicio de garantías en favor de las personas morales oficiales, cuando por un acto emanado de otro órgano del Estado, se lesionan sus intereses patrimoniales. " ⁶⁴

Enseguida analizaremos los sujetos propios de las garantías individuales:

I.- SUJETO ACTIVO. Es el gobernado por quien debe entenderse a toda aquella persona en cuya esfera jurídica se produzcan o vayan a producirse actos de autoridad de naturaleza unilateral, imperativa y coercitiva.

El término "gobernado" equivale con la idea de "individuo" que reglamenta nuestro artículo primero constitucional, razón por la cual, la idea de gobernado abarcará diversos tipos de entes jurídicos como lo son las personas físicas, las personas morales o colectivas (del derecho privado como del derecho social), y los entes estatales (personas morales oficiales, organismos descentralizados, entre otros).

A).- Persona física o individuo. Es el ente biológico humano, el hombre, el individuo como tal y abarcará a todo aquél habitante que se encuentre en el territorio nacional independientemente de su calidad migratoria, nacionalidad, sexo, condición social, estado civil,

⁶⁴ *Ibid.*, p. 171-172

etc. Esta primera forma se consagra en el referido artículo 1º constitucional de 1917, y justo es decir que nuestro ordenamiento supremo, es más liberal que el de otros Estados, ya que muchos de éstos sólo consideran como titulares de garantías individuales a sus nacionales. Para el Dr. Ignacio Burgoa, esto indica que hemos asimilado a las garantías individuales como las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados, así como la universalidad de los derechos fundamentales del hombre entendiendo a éstos como las potestades necesarias para el pleno desarrollo del propio hombre.

B).- Personas morales de derecho privado. Su existencia y capacidad jurídica son producto de la ley. Es el caso de las sociedades y asociaciones que carecen del sustrato biológico (vida), quienes solamente serán titulares de garantías individuales de índole propiamente jurídico, es decir, de aquellas cuyo contenido no esté integrado por elementos de naturaleza biológica.

Esta extensión de las garantías en favor de las personas morales la corrobora la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de modo directo la Ley de Amparo (parte alusiva sobre la personalidad y la representación en el juicio constitucional).

Además, nuestra Constitución al cambiar el concepto de derechos del hombre por el de garantías otorgadas, no da motivo de discusión para que las personas morales puedan ser y son de hecho sujetos activos de garantías individuales.

C).- Personas morales de derecho social. Es el caso de los sindicatos, las confederaciones sindicales, las comunidades agrarias, entre otros, quienes asumen el carácter de gobernados por el concepto de individuo que emplea el multicitado artículo primero constitucional.

D).- Personas morales oficiales o estatales. Por así reglamentarlo el artículo 9º de la Ley de Amparo al disponer que podrán ejercer la acción de amparo si un acto de autoridad lesiona sus intereses patrimoniales, y la afectada deje a un lado su conducta imperativa y se coloque en la situación de gobernado.

E).- Organismos descentralizados. Se siguen las mismas consideraciones vertidas para las personas morales oficiales pues como bien lo apunta el Dr. Burgoa:

" ... si su esfera jurídica es susceptible de afectarse por algún acto de autoridad y, por ende, si merced a dicha posibilidad de afectación pueden ostentarse como entidades gobernadas, son también sujetos activos o titulares de garantías individuales. " ⁶⁵

II.- SUJETO PASIVO. Está representado por el Estado que es una entidad jurídica y política en que se constituye el pueblo y por sus autoridades. Son estas últimas las que directamente limitan su actividad frente a los gobernados titulares de garantías individuales, entendiéndose éstas como restricciones jurídicas al poder público. El Estado es, en suma, el sujeto pasivo mediato de la relación jurídica que implican las garantías individuales.

En otras palabras, el gobernado como sujeto activo y titular de las garantías individuales, tiene el goce y disfrute de ellas de un modo inmediato o directo frente a las autoridades estatales, y de una forma mediata o indirecta hacia el Estado.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 177

¿ Los organismos descentralizados pueden ser sujetos pasivos de la relación jurídica que implican las garantías individuales ? El propio Dr. Burgoa responde afirmativamente, siempre y cuando dicha relación sea de supra a subordinación, es decir, si dicha entidad realiza frente al particular actos de autoridad previstos por la legislación respectiva.

Antes de terminar con el estudio de los sujetos propios de las garantías individuales y en particular de las personas morales oficiales (sujeto pasivo), la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corrobora la postura del Dr. Burgoa, en el sentido de que aquéllas podrán acudir en demanda de amparo siempre y cuando actúen como personas morales del derecho privado ante otra autoridad que sí desempeñe frente a ellas actos imperativos. Algunas de esas jurisprudencias son:

" ESTADO, CUANDO ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR EL ESTADO. El Estado, cuerpo político de la Nación, puede manifestarse en sus relaciones con los particulares bajo dos fases distintas: como entidad soberana encargada de velar por el bien común por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil, porque, poseedor de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil con los poseedores de otros bienes, o con las personas encargadas de la administración de aquéllos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral, capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones, está en aptitud de usar de todos aquellos medios que la ley concede a las personas civiles para la defensa de unos y otras, entre ellos, el juicio de amparo; pero como entidad soberana no puede utilizar ninguno de esos medios sin desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconozca todo el imperio, toda la autoridad o los atributos propios de un acto soberano; además no es posible conceder a los órganos del Estado el recurso extraordinario, de amparo por actos del mismo Estado manifestados a través de otro de sus órganos, porque se establecería una contienda de poderes soberanos, y el juicio de garantías no es más que una queja de un particular, que se hace valer contra el abuso de un poder. " ⁶⁶

" PERSONAS MORALES OFICIALES. Cuando la Nación obra como entidad de derecho privado, porque no está ejerciendo actos propios de soberanía, sino defendiendo derechos patrimoniales, el Ministerio Público Federal tiene personalidad para representarla en el juicio de amparo. " ⁶⁷

Por último diremos que al lado de las garantías individuales existen también las denominadas obligaciones individuales públicas que impone la propia Constitución y que en suma son un conjunto de prestaciones, bien sean, positivas o negativas, a cargo del gobernado y en beneficio del Estado. Un claro ejemplo de ellas se encuentra en el artículo 5º constitucional el que además de reglamentar la libertad de trabajo, impone también la obligación de prestar los servicios militares, de jurado, etc.

⁶⁶ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes.

Tesis Jurisprudencial No. 808. p. 1341 - 1342

⁶⁷ Ibid., p. 1344

2.5 CLASIFICACIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

- A) DE LIBERTAD
- B) DE IGUALDAD
- C) DE SEGURIDAD
- D) DE PROPIEDAD

Existen dos criterios fundamentales para clasificar a las garantías individuales los que explica el Dr. Burgoa así:

a).- Un primer criterio atiende a la naturaleza de la obligación estatal:

" ... ésta puede ser negativa (en tanto que impone al Estado y a sus autoridades un no hacer, una abstención, una conducta pasiva de no violar, de no vulnerar, de no prohibir, etc.), o positiva (en tanto que las autoridades estatales y el Estado por la mediación representativa de éstas, están obligados a realizar en beneficio del titular del derecho subjetivo público o gobernado una serie de prestaciones, hechos, actos, etc., o sea, a desempeñar un comportamiento activo, tal como la observancia de ciertos requisitos o formalidades, el desarrollo de un procedimiento previo para poder privar a una persona de la vida, de la libertad, etc.). " ⁶⁸

Observamos que hay dos especies de obligaciones para el Estado y sus autoridades y respecto a ellas, el Dr. Burgoa nos comenta que se pueden clasificar en materiales y formales:

" Dentro del primer grupo se incluyen las que se refieren a las libertades específicas del gobernado, a la igualdad y a la propiedad, comprendiendo el segundo grupo las de seguridad jurídica, entre las que destacan la de audiencia y de legalidad consagradas primordialmente en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución. En las garantías materiales, los sujetos pasivos (Estado y autoridades estatales) asumen obligaciones de no hacer o de abstención (no vulnerar, no prohibir, no afectar, no impedir, etc.), en tanto que respecto a las garantías formales, las obligaciones correlativas a los derechos públicos subjetivos correspondientes son de hacer, o sea, positivas, consistentes en realizar todos los actos tendientes a cumplir u observar las condiciones que someten la conducta autoritaria para que ésta afecte con validez la esfera del gobernado. " ⁶⁹

b).- Un segundo criterio considera el contenido del derecho subjetivo público cuyo titular es el gobernado, pudiendo ser éste de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica. Expresa el Dr. Burgoa que:

" ... todo derecho subjetivo tiende a exigir o reclamar algo del sujeto obligado frente a su titular. Este "algo" constituye, pues, el contenido de exigencia del derecho subjetivo (vervigracia, entrega de una cosa, de una suma de dinero, la transmisión de uso de un bien, etc.). " ⁷⁰

Vistos estos criterios y llevados al campo del derecho subjetivo público que emana de la garantía individual y atendiendo al contenido de los primeros veintinueve artículos de nuestra Constitución, llegamos a la conclusión de que el gobernado tiene varias esferas jurídicas oponibles y reclamables al Estado y sus autoridades, las que tradicionalmente se han clasificado

⁶⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Op. cit., p. 193 - 194

⁶⁹ Ibid., p. 194

⁷⁰ Ibid.,

2.5 CLASIFICACIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

- A) DE LIBERTAD
- B) DE IGUALDAD
- C) DE SEGURIDAD
- D) DE PROPIEDAD

Existen dos criterios fundamentales para clasificar a las garantías individuales los que explica el Dr. Burgoa así:

a).- Un primer criterio atiende a la naturaleza de la obligación estatal:

" ... ésta puede ser negativa (en tanto que impone al Estado y a sus autoridades un no hacer, una abstención, una conducta pasiva de no violar, de no vulnerar, de no prohibir, etc.), o positiva (en tanto que las autoridades estatales y el Estado por la mediación representativa de éstas, están obligados a realizar en beneficio del titular del derecho subjetivo público o gobernado una serie de prestaciones, hechos, actos, etc., o sea, a desempeñar un comportamiento activo, tal como la observancia de ciertos requisitos o formalidades, el desarrollo de un procedimiento previo para poder privar a una persona de la vida, de la libertad, etc.). " ⁶⁸

Observamos que hay dos especies de obligaciones para el Estado y sus autoridades y respecto a ellas, el Dr. Burgoa nos comenta que se pueden clasificar en materiales y formales:

" Dentro del primer grupo se incluyen las que se refieren a las libertades específicas del gobernado, a la igualdad y a la propiedad, comprendiendo el segundo grupo las de seguridad jurídica, entre las que destacan la de audiencia y de legalidad consagradas primordialmente en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución. En las garantías materiales, los sujetos pasivos (Estado y autoridades estatales) asumen obligaciones de no hacer o de abstención (no vulnerar, no prohibir, no afectar, no impedir, etc.), en tanto que respecto a las garantías formales, las obligaciones correlativas a los derechos públicos subjetivos correspondientes son de hacer, o sea, positivas, consistentes en realizar todos los actos tendientes a cumplir u observar las condiciones que someten la conducta autoritaria para que ésta afecte con validez la esfera del gobernado. " ⁶⁹

b).- Un segundo criterio considera el contenido del derecho subjetivo público cuyo titular es el gobernado, pudiendo ser éste de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica. Expresa el Dr. Burgoa que:

" ... todo derecho subjetivo tiende a exigir o reclamar algo del sujeto obligado frente a su titular. Este "algo" constituye, pues, el contenido de exigencia del derecho subjetivo (vervigracia, entrega de una cosa, de una suma de dinero, la transmisión de uso de un bien, etc.). " ⁷⁰

Vistos estos criterios y llevados al campo del derecho subjetivo público que emana de la garantía individual y atendiendo al contenido de los primeros veintinueve artículos de nuestra Constitución, llegamos a la conclusión de que el gobernado tiene varias esferas jurídicas oponibles y reclamables al Estado y sus autoridades, las que tradicionalmente se han clasificado

⁶⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Op. cit., p. 193 - 194

⁶⁹ Ibid., p. 194

⁷⁰ Ibid.,

en cuatro grupos que son: igualdad, libertad, propiedad y seguridad. A continuación explicaremos cada uno de ellos.

A) GARANTÍAS DE LIBERTAD.

¿ Qué se entiende por libertad ?.

" La libertad es una condición sine qua non para el logro de la teleología que cada persona persigue. En estas circunstancias la libertad se revela como una potestad inseparable de la naturaleza humana, como un elemento esencial de la persona. En un plano deontológico, pues, la libertad se manifiesta bajo este aspecto ... si filosóficamente el ser humano como tal tiene que ser libre, realmente también debe poseer ese atributo ... " ⁷¹

La libertad, es pues, un atributo natural del hombre que implica, ante todo, un deseo, un querer ser, en la conciencia humana que se dirige hacia ciertos fines que él mismo se ha propuesto los cuales deben de cristalizarse en su vida diaria y así poder decir que verdaderamente se es libre.

La libertad de que hemos hablado, ¿ en qué momento de la historia se convierte en una obligación para el Estado y sus autoridades, o más específicamente, cuándo es una garantía individual ?.

" ... hasta antes de la Revolución francesa, y salvo excepciones como las concernientes a los regímenes jurídicos inglés y español (este último a virtud de los "fueros"), en los que la actividad gubernamental debía respetar jurídicamente cierta esfera de acción del gobernado, el hombre libre, esto es, el perteneciente a las clases privilegiadas, sólo gozaba de una libertad civil o privada frente a sus semejantes y en las relaciones con éstos, careciendo de libertad pública o a título de garantía individual, es decir, frente a los gobernantes. "

Los hechos políticos arbitrarios por un lado y las concepciones filosóficas jusnaturalistas sobre el ser humano, determinaron la consagración jurídica de las prerrogativas fundamentales del hombre.

La libertad individual, como elemento inseparable de la personalidad humana, se convirtió, pues, en un derecho público cuando el Estado se obligó a respetarla. " ⁷²

Aunque, el propio Dr. Burgoa apunta que el ejercicio real de la libertad humana como contenido de un derecho subjetivo público está sujeto a diversas y variadas condiciones objetivas de naturaleza socioeconómica.

B) GARANTÍAS DE IGUALDAD.

Estaremos en presencia de la igualdad, si en una relación comparativa entre dos o más sujetos éstos tienen una misma y determinada situación jurídica. El Dr. Burgoa entiende esta garantía como:

⁷¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO. 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1984. p. 274 y 275

⁷² Ibid., p. 275 - 276

" ... El conjunto de posibilidades y capacidades imputables al sujeto, en el sentido de que esté en aptitud de adquirir los mismos derechos y contraer las mismas obligaciones desde un punto de vista cualitativo, que corresponden a otras personas colocadas en idéntica situación determinada ... El criterio que sirve de base para definir dicha situación, en que campea la igualdad jurídica como garantía individual, está integrado por la propia personalidad humana en su aspecto universal abstracto, eliminando toda diferencia entre grupos humanos e individuos desde el punto de vista de la raza, nacionalidad, religión, posición económica, etc. El concepto jurídico de igualdad, como contenido de una garantía individual, se traduce en un elemento eminente negativo: la ausencia de distinciones y diferencias entre los hombres en cuanto tales, provenientes de factor alguno ... " 73

Obsevamos que la igualdad solamente opera entre individuos colocados en idéntica situación jurídica, dejando a un lado cualquier diferencia que sea producto de factor alguno. Es así por lo que la igualdad supone una capacidad jurídica para todos los hombres.

C) GARANTÍAS DE SEGURIDAD.

En las relaciones entre el Estado y los gobernados se dan o se suceden actos imputables al primero que lesionan la esfera jurídica de estos últimos, es decir, el Estado al asumir su conducta autoritaria, imperativa y coercitiva afecta infaliblemente la esfera jurídica de sus súbditos. Pero en un Estado de derecho dicha afectación por parte del Estado y sus autoridades hacia los gobernados, debe someterse a ciertos principios y requisitos previos de carácter legal pues en caso contrario tal actuación no será válida ante el derecho.

Ese conjunto de modalidades jurídicas a que necesariamente debe someterse la actuación del Estado, es lo que constituye la garantía de seguridad jurídica. El Dr. Burgoa la define como:

" ... el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summun de sus derechos subjetivos". 74

La obligación estatal que deriva de este tipo de garantía individual es de naturaleza:

" ... eminentemente positiva en términos generales, ya que se traduce, no en un mero respeto o en una abstención de vulnerar, sino en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos, circunstancias, etc., cuya observancia sea jurídicamente necesaria para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, en la esfera del gobernado, que esté destinado a realizar. " 75

D) GARANTÍAS DE PROPIEDAD.

La propiedad puede ser estudiada como derecho civil subjetivo y como derecho subjetivo público. Bajo el primer aspecto, es un derecho que se da en las relaciones privadas donde imperan vínculos de igualdad y de coordinación en los que el Estado sólo actúa como ente

73 Ibid., p. 192 - 193

74 Ibid., p. 199

75 Ibid., p. 200

" ... El conjunto de posibilidades y capacidades imputables al sujeto, en el sentido de que esté en aptitud de adquirir los mismos derechos y contraer las mismas obligaciones desde un punto de vista cualitativo, que corresponden a otras personas colocadas en idéntica situación determinada ... El criterio que sirve de base para definir dicha situación, en que campea la igualdad jurídica como garantía individual, está integrado por la propia personalidad humana en su aspecto universal abstracto, eliminando toda diferencia entre grupos humanos e individuos desde el punto de vista de la raza, nacionalidad, religión, posición económica, etc. El concepto jurídico de igualdad, como contenido de una garantía individual, se traduce en un elemento eminente negativo: la ausencia de distinciones y diferencias entre los hombres en cuanto tales, provenientes de factor alguno ... " 73

Obsevamos que la igualdad solamente opera entre individuos colocados en idéntica situación jurídica, dejando a un lado cualquier diferencia que sea producto de factor alguno. Es así por lo que la igualdad supone una capacidad jurídica para todos los hombres.

C) GARANTÍAS DE SEGURIDAD.

En las relaciones entre el Estado y los gobernados se dan o se suceden actos imputables al primero que lesionan la esfera jurídica de estos últimos, es decir, el Estado al asumir su conducta autoritaria, imperativa y coercitiva afecta infaliblemente la esfera jurídica de sus súbditos. Pero en un Estado de derecho dicha afectación por parte del Estado y sus autoridades hacia los gobernados, debe someterse a ciertos principios y requisitos previos de carácter legal pues en caso contrario tal actuación no será válida ante el derecho.

Ese conjunto de modalidades jurídicas a que necesariamente debe someterse la actuación del Estado, es lo que constituye la garantía de seguridad jurídica. El Dr. Burgoa la define como:

" ... el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summun de sus derechos subjetivos". 74

La obligación estatal que deriva de este tipo de garantía individual es de naturaleza:

" ... eminentemente positiva en términos generales, ya que se traduce, no en un mero respeto o en una abstención de vulnerar, sino en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos, circunstancias, etc., cuya observancia sea jurídicamente necesaria para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, en la esfera del gobernado, que esté destinado a realizar. " 75

D) GARANTÍAS DE PROPIEDAD.

La propiedad puede ser estudiada como derecho civil subjetivo y como derecho subjetivo público. Bajo el primer aspecto, es un derecho que se da en las relaciones privadas donde imperan vínculos de igualdad y de coordinación en los que el Estado sólo actúa como ente

73 *Ibid.*, p. 192 - 193

74 *Ibid.*, p. 199

75 *Ibid.*, p. 200

regulador de tales relaciones entre particulares. Este tipo de propiedad engendra para su titular tres derechos básicos que son: el de uso, el de disfrute y el de disposición. Es este último, el que diferencia al derecho de propiedad de cualesquiera otro que tenga la persona sobre un bien o cosa, recalando que el mismo, no es de naturaleza absoluta ya que presenta limitaciones y restricciones legales pudiendo ser éstas de tipo civil o de derecho público, derivando su origen por un interés social o estatal (artículos 839, 840 y 836, respectivamente, del Código Civil para el Distrito Federal). En atención a este importante y trascendental derecho, el Dr. Burgoa expresa que:

" ... no sólo el Estado puede limitar la propiedad privada, sino imponer a su titular la obligación pública de servirse de la cosa en interés social, para cuyo cumplimiento tiene aquél la facultad expropiatoria. Este conjunto de condiciones que se imponen a la propiedad privada, en el sentido de que su ejercicio no perjudique al interés social, o de que éste pueda preservarse y satisfacerse mediante la imposición de modalidades e inclusive por conducto de la expropiación, convierte a ese derecho en una afectación social. " 76

¿ Cuándo la propiedad privada tiene el carácter de derecho subjetivo público ?. En el momento que ésta le pertenece al gobernado y es oponible al Estado y sus autoridades cuando éstas actúan o desplegan su actividad imperativa.

" El Estado y sus autoridades, ante ese derecho subjetivo público, cuyo contenido es la propiedad privada, tiene a su cargo la obligación correlativa que estriba en una abstención, es decir, en asumir una actitud de respeto, de no vulneración, de no ejecutar acto lesivo alguno." 77

Pero tal afectación pasiva no excluye la posibilidad de que el Estado ante una situación de extremo interés colectivo, social o público imponga a la propiedad privada ciertas modalidades o restricciones.

El fundamento jurídico de la propiedad privada inmobiliaria entendida como derecho subjetivo público se encuentra en el primer párrafo del artículo 27º constitucional, el que contiene un concepto de propiedad originaria.

A continuación veremos el catálogo de garantías individuales que hace nuestra Constitución Política de 1917, empleando para ello, la clasificación que hace el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. y que es:

I.- Garantías de libertad.

Se dividen en tres grupos:

a) Libertades de la persona humana las que se subdividen en:

1a) Libertades físicas:

- Art. 4º, libertad de planificación familiar;
- Art. 5º, libertad de trabajo;

⁷⁶ Ibid., p. 360

⁷⁷ Ibid., p. 360 - 361

- Art. 5º, nadie puede ser privado del producto de su trabajo excepto por resolución judicial;

- Art. 5º, nulidad de pactos que atenten contra la dignidad humana;

- Art. 10º, libre posesión de armas en el domicilio para la seguridad y legítima defensa la ley fijará las condiciones para la portación de armas;

- Art. 11º, libertad de tránsito en el territorio nacional, bien sea, interna o externa; y,

- Art. 22º, abolición de la pena de muerte, salvo en los casos expresamente consignados por la Constitución aún cuando dicha pena haya sido suprimida totalmente al derogarse las disposiciones respectivas de los Códigos Penales.

1b) Libertades del espíritu:

- Art. 6º, libertad de pensamiento;

- Art. 6º, derecho a la información;

- Art. 7º, libertad de imprenta;

- Art. 24º, libertad de conciencia;

- Art. 24º, libertad de cultos; y,

- Art. 16º, libertad de intimidad la que comprende dos aspectos: inviolabilidad de correspondencia e inviolabilidad del domicilio.

b) Libertades de la persona cívica:

- Art. 9º, reunión con fines políticos;

- Art. 9º, manifestación pública para hacer a la autoridad una petición o una protesta; y,

- Art. 15º, prohibición de extradición de reos políticos.

c) Libertades de la persona social:

- Art. 9º, libertad de asociación y de reunión.

2.- Garantías de igualdad.

Estas abarcan los siguientes artículos:

- Art. 1º, de goce para todo individuo;

- Art. 2º, prohibición de la esclavitud;

- Art. 4º, igualdad de derechos sin distinción de sexos;

- Art. 12º, prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios;

- Art. 13º, prohibición de fueros; y,

- Art. 13, prohibición de ser sometidos a proceso con apoyo de leyes privativas o por conducto de tribunales especiales.

3.- Garantías de seguridad jurídica.

Estas abarcan los siguientes artículos:

- Art. 8º, derecho de petición;

- Art. 8º, a toda petición la autoridad contestará por escrito;

- Art. 14º, irretroactividad de la ley;

- Art. 5º, nadie puede ser privado del producto de su trabajo excepto por resolución judicial;

- Art. 5º, nulidad de pactos que atenten contra la dignidad humana;
- Art. 10º, libre posesión de armas en el domicilio para la seguridad y legítima defensa la ley fijará las condiciones para la portación de armas;
- Art. 11º, libertad de tránsito en el territorio nacional, bien sea, interna o externa; y,
- Art. 22º, abolición de la pena de muerte, salvo en los casos expresamente consignados por la Constitución aún cuando dicha pena haya sido suprimida totalmente al derogarse las disposiciones respectivas de los Códigos Penales.

1b) Libertades del espíritu:

- Art. 6º, libertad de pensamiento;
- Art. 6º, derecho a la información;
- Art. 7º, libertad de imprenta;
- Art. 24º, libertad de conciencia;
- Art. 24º, libertad de cultos; y,
- Art. 16º, libertad de intimidad la que comprende dos aspectos: inviolabilidad de correspondencia e inviolabilidad del domicilio.

b) Libertades de la persona cívica:

- Art. 9º, reunión con fines políticos;
- Art. 9º, manifestación pública para hacer a la autoridad una petición o una protesta; y,
- Art. 15º, prohibición de extradición de reos políticos.

c) Libertades de la persona social:

- Art. 9º, libertad de asociación y de reunión.

2.- Garantías de igualdad.

Estas abarcan los siguientes artículos:

- Art. 1º, de goce para todo individuo;
- Art. 2º, prohibición de la esclavitud;
- Art. 4º, igualdad de derechos sin distinción de sexos;
- Art. 12º, prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios;
- Art. 13º, prohibición de fueros; y,
- Art. 13, prohibición de ser sometidos a proceso con apoyo de leyes privativas o por conducto de tribunales especiales.

3.- Garantías de seguridad jurídica.

Estas abarcan los siguientes artículos:

- Art. 8º, derecho de petición;
- Art. 8º, a toda petición la autoridad contestará por escrito;
- Art. 14º, irretroactividad de la ley;

- Art. 14º, privación de derechos sólo mediante juicio seguido ante los tribunales en los que se cumplan las formalidades del proceso;
- Art. 14º, principio de legalidad;
- Art. 14º, prohibición de aplicar la analogía y mayoría de razón en los juicios penales;
- Art. 16º, principio de autoridad competente;
- Art. 16º, mandamiento judicial escrito, fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones;
- Art. 16º, detención sólo por orden judicial;
- Art. 17º, abolición de la prisión por deudas de naturaleza civil;
- Art. 17º, prohibición de hacerse justicia por propia mano;
- Art. 18º, prisión preventiva sólo por delitos que tengan pena corporal;
- Art. 19º, garantías del auto de formal prisión;
- Art. 20º, solamente el Ministerio Público y la Policía Judicial pueden perseguir los delitos;
- Art. 22º, prohibición de penas infamantes y trascendentes;
- Art. 23º, nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito; y,
- Art. 23º, los juicios penales no pueden tener más de tres instancias.

4.- Garantías sociales.

Estas se contienen primordialmente en los artículos 3º, 27º, y 123º, relativos a la educación, al agro, al régimen de propiedad y a las relaciones obrero-patronales.

C A P Í T U L O III

**EL DERECHO DE PETICIÓN: ARTÍCULO 8º
DE NUESTRA LEY SUPREMA. SU EVOLUCIÓN
HISTÓRICA EN LAS DIVERSAS CONSTITUCIONES
POLÍTICAS QUE HAN REGIDO AL ESTADO MEXICANO**

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CADIZ (1812).

Su antecedente se remonta a las Cortes de Cadiz de 1810 que representaban a la Monarquía Española cuerpo que en su mayor parte se componía de eclesiásticos, abogados y profesores universitarios muy adeptos a las doctrinas francesas del siglo XVIII.

La Constitución a estudio, se discutió entre los años de 1810 a 1812, dividiéndose las Cortes en liberales y serviles quedando a un lado la representación de las colonias españolas en América, las que se inclinaban por uno u otro bando según conveniera a sus intereses. Por la Nueva España se distinguieron personajes como don Antonio Joaquín Pérez y don Miguel Ramos Arizpe (ambos de ascendencia criolla, lo que exarcebó el odio de los peninsulares). En esta asamblea se decretó una amnistía general para todos los revolucionarios de América, y una igualdad de derechos entre americanos y españoles.

La diputación americana abogaba por una igualdad y libertad en todos los niveles entre la Monarquía Española y sus colonias.

Es el 19 de marzo de 1812 en que se promulga la Constitución de Cadiz, ordenamiento totalmente nuevo y ajeno con los ideales y tradición españolas y que reformó -literalmente- la vida de ese país. Dicha ley declara la soberanía nacional que tiene como representante y en ejercicio del poder supremo al Parlamento reunido en Cortes, reduciendo con ello, el otrora poder del rey.

La referida Constitución tiene importancia para nosotros, pues de ella (aunque claro con modificaciones) se tomaron muchas disposiciones que sirvieron de modelo a nuestras posteriores constituciones. En apariencia, la Constitución de Cadiz, era de tendencia liberal y no resolvió los problemas de las colonias españolas pues el poder seguía estando centralizado. Podemos decir que dicho ordenamiento atentó contra el sistema colonial y no visualizó los medios para sustituirlo por otro, convirtiéndose solamente en letra muerta pues casi no tuvo vigencia.

En el México colonial, dicha Constitución se aplicó parcial y transitoriamente durante el período preparatorio de emancipación del pueblo mexicano. En un principio, fue suspendida por el Virrey Venegas pero al año siguiente es reestablecida por el General Calleja en algunas de sus partes relativas a las elecciones de Ayuntamientos, de diputados para las Cortes, de los representantes para las Juntas Provinciales y de la organización de los tribunales para sustituir a las audiencias.

El decreto del 4 de mayo de 1814 por el rey Fernando VII restauró el sistema absolutista hecho que dió fin con la vigencia de la Constitución Española. Pero el levantamiento de Rafael del Riego y Nuñez, obligó a Fernando VII, a restaurar la fuerza de dicha Constitución a la que Campeche y Veracruz ya se habían adherido. Este ordenamiento lo juró el Virrey Apodaca el 31 de mayo de ese año con lo que se reinstalaron los Ayuntamientos y las Seis Diputaciones provinciales que, en 1812, fueron autorizadas por la Nueva España.

El contenido de la Constitución de Cadiz de 1812 fue el siguiente:

TÍTULO I.- DE LA NACIÓN ESPAÑOLA Y DE LOS ESPAÑOLES.

Capítulo I. De la Nación española (arts. 1-4).

Capítulo II. De los españoles (arts. 5-9).

TÍTULO II.- DEL TERRITORIO DE LAS ESPAÑAS, SU RELIGIÓN Y GOBIERNO, Y DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS.

Capítulo I. Del territorio de las Españas (arts. 10-11).

Capítulo II. De la religión (art. 12).

Capítulo III. Del gobierno (arts. 13-17).

Capítulo IV. De los ciudadanos españoles (arts. 18-26).

TÍTULO III.- DE LAS CORTES.

Capítulo I. Del modo de formarse las Cortes (arts. 27-33).

Capítulo II. Del nombramiento de diputados de Cortes (art. 34).

Capítulo III. De las juntas electorales de parroquia (arts. 35-58).

Capítulo IV. De las juntas electorales de partido (arts. 59-77).

Capítulo V. De las juntas electorales de provincia (arts. 78-103).

Capítulo VI. De la celebración de las Cortes (arts. 104-130).

Capítulo VII. De las facultades de las Cortes (art. 131).

Capítulo VIII. De la formación de las leyes y de la sanción real (arts. 132-153).

Capítulo IX. De la promulgación de las leyes (arts. 154-156).

Capítulo X. De la diputación permanente de Cortes (arts. 157-160).

Capítulo XI. De las Cortes extraordinarias (arts. 161-167).

TÍTULO IV.- DEL REY.

Capítulo I. De la inviolabilidad del Rey y su autoridad (arts. 168-173).

Capítulo II. De la sucesión de la Corona (arts. 174-184).

Capítulo III. De la menor edad del Rey y de la Regencia (arts. 185-200).

Capítulo IV. De la familia real y del reconocimiento del Príncipe de Asturias (arts. 201-212).

Capítulo V. De la dotación de la familia real (arts. 213-241).

Capítulo VI. De los secretarios de Estado y del Despacho (arts. 222-230).

Capítulo VII. Del Consejo de Estado (arts. 231-241).

TÍTULO V.- DE LOS TRIBUNALES Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LO CIVIL Y EN LO CRIMINAL.

Capítulo I. De los tribunales (arts. 242-279).

Capítulo II. De la administración de justicia en lo civil (arts. 280-285).

Capítulo III. De la administración de justicia en lo criminal (arts. 286-308).

TÍTULO VI.- DEL GOBIERNO INTERIOR DE LAS PROVINCIAS Y DE LOS PUEBLOS.

Capítulo I. De los ayuntamientos (arts. 309-323).

Capítulo II. Del gobierno político de las provincias, y de las diputaciones provinciales (arts. 324-337).

TÍTULO VII.- DE LAS CONTRIBUCIONES.

Capítulo único. (arts. 338-355)

TÍTULO VIII. DE LA FUERZA MILITAR NACIONAL.

Capítulo I. De las tropas de continuo servicio (arts. 356-361)

Capítulo II. De las milicias nacionales (arts. 362-365).

TÍTULO IX.- DE LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA.

Capítulo único. (arts. 366-371)

**TÍTULO X.- DE LA OBSERVANCIA DE LA CONSTITUCIÓN, Y MODO DE PROCEDER
PARA HACER VARIACIONES EN ELLA.**

Capítulo único. (arts. 372-384)

La aplicación y vigencia de esta Constitución en el México colonial halla su fundamentación legal en el título II denominado "Del territorio de las Españas, su religión y gobierno, y de las ciudades españolas", capítulo I "Del territorio de las Españas", artículo 10 de la referida ley fundamental, el que reglamenta la composición territorial de la Monarquía Española y que incluye en la América Septentrional a la Nueva España.

¿ La Constitución Española de 1812 reguló el derecho de petición ?. Habiendo nosotros analizado detalladamente cada uno de sus preceptos constitucionales, no encontramos indicio alguno que nos lleve a considerar la existencia de tal tipo de derecho, tal y como lo hemos entendido y explicado en capítulos precedentes, es decir, como una relación jurídica de supra a subordinación entre gobernantes y gobernados, ni muchos menos que de ella emanen derechos subjetivos públicos. Solamente se limita a hacer una tibia declaración de igualdad entre americanos y españoles en su exposición de motivos, circunstancia que no fue del todo suficiente para evitar la posterior emancipación de las colonias españolas, entre ellas, el México colonial.

3.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE APATZINGÁN (1814).

Hacia el año de 1811 y en plena lucha independentista, el insurgente, Ignacio López Rayón, decidió convertir a la ciudad de Zitácuaro en centro de gobierno y de operaciones militares del movimiento insurgente. Más debido al ataque de las fuerzas realistas pero sobre todo al alejamiento y enemistad que imperaba entre los caudillos insurgentes, dicho centro, entre los años de 1812 y 1813, terminó por no ser obedecido de nadie y lo más lamentable sería el hecho de que se olvidaría de defender los intereses de la causa revolucionaria.

Pero el jefe insurgente del sur, don José María Morelos y Pavón, comprendió que era sumamente necesario que el movimiento independiente contara con un centro de gobierno por lo que creó uno con bastante fuerza y prestigio para imponerse. Anteriormente a esto, Ignacio López Rayón, presentó al propio Morelos, un Proyecto de Constitución muy semejante a la Constitución de Cadiz de 1812 el que reconocía como soberano a Fernando VII; hecho que no agradó a Morelos y motivo más que suficiente para que el jefe insurgente del sur se decidiera a reunir un Congreso Nacional en la ciudad de Chilpacingo. Para ello se requirió del acuerdo de más jefes insurgentes procediéndose más tarde a la elección de diputados tanto de los lugares ocupados por los insurgentes como por los realistas. Los electos fueron: don José Manuel Herrera por Tecpan, Ignacio López Rayón por Guadalajara, don José Sixto Verdizco por Michoacán, don José María Liceaga por Guanajuato y, como suplentes, don Carlos María Bustamante por México, el Dr. José María Cos por Veracruz, el Lic. Andrés Quintana Roo por Puebla y don José María Murgía y Galardi por Oaxaca.

El 14 de septiembre de 1813 se instaló dicho Congreso, dándose lectura a un escrito de Morelos titulado "Sentimientos de la Nación" que también se conoce como "Los veintitrés puntos dados por Morelos para la elaboración de la Constitución", documento que es un verdadero programa político y el que capta el verdadero sentir del pueblo, proponiendo las bases para cristalizar esos anhelos. El pensamiento político y social que deriva del referido documento es el siguiente:

- a).- La plena independencia nacional (punto 1);
- b).- Soberanía y representación populares (punto 5);
- c).- La división de poderes (punto 6);
- d).- La intolerancia religiosa (punto 2);
- e).- El inicio de una reforma clerical (puntos 3 y 4);
- f).- La alternancia en los cargos públicos así como el control para la remuneración de los mismos (puntos 7 y 8);
- g).- El nacionalismo en materia de trabajo (puntos 9 y 10);
- h).- Un gobierno liberal (punto 11);
- i).- La generalidad de la ley y la oposición a los grupos privilegiados (punto 13);
- j).- Los legisladores deben ser personas sabias (punto 14);
- k).- Destierro de la esclavitud y de la distinción de castas, proclamando la igualdad de todos los hombres (punto 15);
- l).- Garantías a la propiedad y a la seguridad domiciliaria (punto 17);
- ll).- Prohibición de la tortura (punto 18);
- m).- Sistemas impositivos que no abatan tanto a los pueblos (punto 22);
- n).- Las tradiciones patrióticas y religiosas son patrimonio de los pueblos, mereciendo del poder público aliento y respeto (puntos 19 y 23);

ñ).- Plasmó los principios del constitucionalismo mexicano del siglo XX, siendo un claro ejemplo de ello las garantías individuales contenidas en los artículos 3º, 27º, y 123º de nuestra vigente Constitución de 1917; y,

o).- Fijación de principios nacionales en materia de política económica exterior (puntos 16, 20 y 21).

Esta serie de medidas demuestran que Morelos comprendió los problemas nacionales de su época.

Instalado el Congreso se eligió como generalísimo del Poder Ejecutivo al propio Morelos, asignándosele el cargo de "alteza" mismo que él substituye por el de "Siervo de la Nación". El primer trabajo del Congreso fue el de redactar el Acta de Independencia, olvidándose por completo de Fernando VII y declarando totalmente extinguida la dependencia al trono español.

En plena lucha insurgente y a causa de las derrotas de los insurgentes a manos de los realistas, el Congreso se trasladó de Uruapan a Apatzingán, promulgándose en este último sitio la Constitución el 22 de octubre de 1814. Este ordenamiento llevó por título "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", documento que presenta ciertas similitudes con la Constitución Española de 1812 y el que careció de una total vigencia debido a las circunstancias propias de la época pero aún así demuestra las tendencias democráticas de sus autores.

El contenido de la Constitución de Apatzingán fue:

I.- PRINCIPIOS O ELEMENTOS CONSTITUCIONALES.

Capítulo I. De la religión (art. 1).

Capítulo II. De la soberanía (arts. 2-12).

Capítulo III. De los ciudadanos (arts. 13-17).

Capítulo IV. De la ley (arts. 18-23).

Capítulo V. De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos (arts.24-40).

Capítulo VI. De las obligaciones de los ciudadanos (art. 41).

II.- FORMA DE GOBIERNO.

Capítulo I. De las provincias que comprende la América Mexicana (arts. 42-43).

Capítulo II. De las supremas autoridades (arts. 44-47).

Capítulo III. Del Supremo Congreso (arts. 48-59).

Capítulo IV. De la elección de diputados para el supremo congreso (arts. 60-63).

Capítulo V. De las juntas electorales de parroquia (arts. 64-81).

Capítulo VI. De las juntas electorales de partido (arts. 82-92).

Capítulo VII. De las juntas electorales de provincia (arts. 93-101).

Capítulo VIII. De las atribuciones del supremo congreso (arts. 102-122).

Capítulo IX. De la sanción y promulgación de las leyes (arts. 123-131).

Capítulo X. Del Supremo Gobierno (arts. 132-150).

Capítulo XI. De la elección de individuos para el Supremo Gobierno (arts. 151-158).

Capítulo XII. De la autoridad del Supremo Gobierno (arts. 159-174).

Capítulo XIII. De las intendencias de Hacienda (arts. 175-180).

Capítulo XIV. Del Supremo Tribunal de Justicia (arts. 181-195).

Capítulo XV. De las facultades del Supremo Tribunal de Justicia (arts. 196-204).

Capítulo XVI. De los juzgados inferiores (arts. 205-210).

Capítulo XVII. De las leyes que se han de observar en la administración de justicia (art. 211).

Capítulo XVIII. Del Tribunal de residencia (arts. 212-223).

Capítulo XIX. De las funciones del Tribunal de residencia (arts. 224-231).

Capítulo XX. De la representación nacional (arts. 232-236).

Capítulo XXI. De la observancia de este decreto (arts. 237-238).

Capítulo XXII. De la sanción y promulgación de este decreto (arts. 239-242).

Observamos que el texto de esta Constitución se divide en dos partes a las que el constitucionalismo moderno ha denominado como la parte dogmática y la parte orgánica. En estas encontramos tesis fundamentales de nuestra estructura constitucional como lo son la soberanía popular, los derechos del hombre y la forma de gobierno republicana con su clásica división de poderes. No hay que pasar por alto que ese documento emanó del pueblo mexicano en plena lucha independentista, mismo que plasmó sus anhelos a pesar de encontrarse todavía bajo la tutela española y si careció de una vigencia deseable, se debió al hecho de encontrarse supeditado al triunfo de la facción que lo expidió.

Otro punto que hay que destacar de esta Constitución es el de que consignó la primera declaración mexicana sobre los derechos fundamentales del hombre (en forma de catálogo). Encontramos insertas en toda la dimensión de ese documento las ideas de tendencia liberal-individualista, no dando cabida a disposiciones de carácter social que constituyeron el fruto de la gesta independentista. Además, dicho ordenamiento es más avanzado y completo que las declaraciones de derechos del hombre que establecieron la Constitución de Virginia (Estados Unidos de América) y la Constitución Española de 1812.

Entre la Constitución de Apatzingán y la Declaración Francesa de 1789 existe un paralelismo por lo que hace a la declaración de los derechos del hombre, reglamentando el primero de los citados documentos los siguientes:

- 1.- La libertad de pensamiento, de expresión y de imprenta (art. 40).
- 2.- La libertad de enseñanza y de trabajo (art. 38).
- 3.- La educación obligatoria (art. 39),
- 4.- El principio de seguridad (art. 27), el que se ampliaba en los artículos 28, 32 y 33; y,
- 5.- La propiedad (arts. 34 y 35).

¿ La Constitución de Apatzingán reguló el derecho de petición ? Si lo hizo en su artículo 37, el que se localiza en la parte I titulada "Principios o Elementos Constitucionales", capítulo V titulado "De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos", el que textualmente disponía que:

" Art. 37.- A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública. " ⁷⁸

Del precepto anterior, considero que la Constitución de Apatzingán reglamentó el derecho de petición tal y como lo hemos venido conceptualizando en puntos anteriores, es decir, como una relación jurídica de supra a subordinación entre gobernantes y gobernados. Pues si observamos con cuidado ese precepto, emplea los términos de "ciudadano" y de "funcionarios

⁷⁸ Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO: 1808 - 1991. 16ª ed., Ed. Porrúa, México, 1991. p. 35

de la autoridad pública" los que en cierta medida equivalen con los de "funcionarios y servidores", respectivamente, que reglamenta nuestro artículo 8º constitucional en vigor.

Atendiendo al sujeto activo de la relación jurídica que implica la garantía individual, es decir, el gobernado, el referido artículo 37 exige que éste tenga la calidad de ciudadano, concepto que la propia Constitución de Apatzingán en sus artículos 13 y 14 reglamenta y de los que desprendemos el siguiente concepto:

- a).- Son ciudadanos de la América Mexicana todos los nacidos en ella (art. 13).
- b).- Son igualmente ciudadanos de la América Mexicana los extranjeros que radiquen en ella siempre y cuando profesen la religión católica, apostólica y romana y no se opongan a la libertad de ella y que tengan carta de naturalización que les expida la Nación Mexicana. Cumpliendo con tales requisitos dichos ciudadanos gozarán de los demás beneficios que otorga la Constitución (art. 14).

Por lo que hace a los individuos que están de paso o que residen transitóriamente en el territorio nacional, o sea, los transeúntes, la Constitución de Apatzingán no fue omisa sobre ellos pues en su artículo 17 los contempla al otorgarles protección, dándoles igual seguridad que a los demás ciudadanos respecto de su persona y propiedades a condición de que reconozcan la soberanía e independencia nacionales y que respeten la religión católica, apostólica y romana. Es por ello que consideramos que la garantía individual que analizamos, se hizo extensiva a los individuos que transitóriamente se encontrasen en el territorio nacional bajo el imperio de la Constitución de Apatzingán de 1814. Este particular punto de vista tiene su razón de ser en el espíritu de justicia y libertad que accionó el movimiento independentista de 1810 y el que se consagró formalmente más no realmente en el referido documento constitucional de 1814, siendo éste el primer documento jurídico-político del pueblo que sentó los principios del constitucionalismo mexicano moderno.

3.3 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1824.

Por el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba se consumó la independencia de México. Si analizamos esos documentos a fondo, nos daremos cuenta que, esa afirmación no es del todo cierta pues ellos establecían la obligación de crear constitucionalmente el Imperio Mexicano, no dando cabida a la formación de un Poder Constituyente cuyo soporte fuera la voluntad general que se encaminara a elegir libremente la forma de gobierno. El Imperio de Agustín de Iturbide sólo se preocuparía por salvaguardar los intereses de las clases privilegiadas dejando en el olvido las justas consignas de Miguel Hidalgo y Costilla y José María Morelos y Pavón.

El denominador común en la conciencia del pueblo mexicano era el establecimiento de la Monarquía y mientras se diera ésta regiría la Constitución de Cádiz de 1812. En tanto se reunieran las Cortes para promulgar la Constitución y así establecer la Monarquía, se procedió a formar una Junta Provisional Gubernativa con representación nacional siendo su líder el propio Agustín de Iturbide en compañía de la aristocracia mexicana. El 28 de septiembre de 1821, dicha junta nombró un Gobierno Provisional, una Regencia, compuesta de cinco miembros teniendo como presidente al propio Iturbide. Es hasta el 24 de febrero de 1822 cuando se reúnen las Cortes a las que concurren representantes de muy diversas tendencias siendo las principales: la republicana, la borbonista y la iturbidista. Triunfa la iturbidista quien declara como primer emperador constitucional de México a Agustín de Iturbide quien se convertiría en un gobernante absolutista que estaría en constante lucha con el Congreso partidario de las ideas republicanas, al que finalmente disolvería al breve tiempo y así mismo rompería la vigencia de la Constitución Española de 1812.

Estos hechos provocaron el descontento popular surgiendo así personajes como Antonio López de Santa Anna, Vicente Guerrero y Nicolás Bravo quienes encabezarían el movimiento antiimperialista proclamando la reinstauración del "Soberano Congreso Libre" hecho que conllevaría a Iturbide abandonar el poder (19 de mayo de 1823). Esta situación afloró más en los mexicanos la idea de que se adoptase la forma de gobierno republicana y la que en tanto se diera, se determinó crear un Ejecutivo Provisional de raíces insurgentes. Pero al lado de esta postura se dió otra: la centralista.

Mientras se trabajaba en la forma de gobierno republicana, las provincias que integraban a México volvieron a autogobernarse manteniendo con los otros Estados relaciones basadas en la hermandad bajo el apego de la confederación.

Es pertinente detemos un momento para hacer el comentario siguiente: el federalismo mexicano se justifica por el hecho de que es la forma de gobierno que preserva los derechos del pueblo a través de la dualidad de sistemas que presenta: el federal y el local siendo en ambos el único soberano, el pueblo, pues es él quien les da origen.

El Congreso se reinstaló el 31 de marzo de 1823 teniendo como tarea básica la de declarar la nulidad del Imperio, del Plan de Iguala, de los Tratados de Córdoba así como del establecimiento de la naciente república. En sí esta asamblea sólo fue convocante ya que el 12 de junio de 1823, emitió un "voto compromisorio", por el cual en poco tiempo se lanzaría la convocatoria a un nuevo Congreso, un segundo Constituyente, que sí haría la tarea fundamental que no hizo el primero: constituir a la Nación Mexicana.

Sin temor a equivocarnos podemos decir que la Constitución de 1824 fue totalmente orgánica pues su desproporción con la parte dogmática es enorme. A continuación veremos el contenido de tal ordenamiento jurídico:

TÍTULO I.

Sección única.- De la nación mexicana, su territorio y religión (art. 1-3).

TÍTULO II.

Sección única.- De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes y división de su poder supremo (arts. 4-6).

TÍTULO III.

Del Poder legislativo.

Sección primera.- De su naturaleza y modo de ejercer (art. 7).

Sección segunda.- De la Cámara de Diputados (arts. 8-24).

Sección tercera.- De la Cámara de Senadores (arts. 25-33).

Sección cuarta.- De las funciones económicas de ambas Cámaras y prerrogativas de sus individuos (arts. 34-46).

Sección quinta.- De las facultades del Congreso General (arts. 47-50).

Sección sexta.- De la formación de las leyes (arts. 51-66).

Sección séptima.- Del tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso General (arts. 67-73).

TÍTULO IV.

Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación.

Sección primera.- De las personas en quien se deposita y de su elección (arts. 74-94).

Sección segunda.- De la duración del presidente y vicepresidente, del modo de llenar las faltas de ambos y de su juramento (arts. 95-104).

Sección tercera.- De las prerrogativas del presidente y vicepresidente (arts. 105-109).

Sección cuarta.- De las atribuciones del presidente, y restricciones de sus facultades (arts. 110-112).

Sección quinta.- Del Consejo de Gobierno (arts. 113-116).

Sección sexta.- Del despacho de los negocios de gobierno (arts. 117-122).

TÍTULO V.

Del Poder Judicial de la Federación.

Sección primera.- De la naturaleza y distribución de este poder (art. 123).

Sección segunda.- De la Corte Suprema de Justicia y de la elección, duración y juramento de sus miembros (arts. 124-136).

Sección tercera.- De las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia (arts. 137-138).

Sección cuarta.- Del modo de juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia (art. 139).

Sección quinta.- De los tribunales de circuito (arts. 140-142).

Sección sexta.- De los juzgados de distrito (arts. 143-144).

Sección séptima.- Reglas generales a que se sujetará en todos los Estados y territorios de la federación, la administración de justicia (arts. 145-156).

TÍTULO VI.

De los Estados de la Federación.

Sección primera.- Del gobierno particular de los Estados (arts. 157-160).

Sección segunda.- De las obligaciones de los Estados (art. 161).

Sección tercera.- De las atribuciones de los poderes de los Estados (art. 162).

TÍTULO VII.

Sección única.- De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva (arts. 163-171).

Como vemos, la Constitución de 1824 se ocupó mayormente de la organización del Estado Mexicano en base a los siguientes principios:

a).- Una soberanía extema entendida como la libertad e independencia de la Nación Mexicana sobre las demás dejando a un lado la soberanía popular del Acta Constitutiva.

b).- La representatividad popular en el poder.

c).- La república como forma de gobierno.

d).- La división de poderes basada en el sistema de equilibrio: que el poder frene al poder mismo. Este principio procura el aseguramiento y marcha del Estado mediante la colaboración y vigilancia mutua de los poderes entre sí distinguiéndose dos formas que son: el parlamentarismo y el presidencialismo, reconociendo la Constitución en comento la primera forma.

Respecto de los derechos fundamentales del hombre, esta ley, fue pobre, ayuna, en una palabra, omisa sobre ellos, pues tales derechos se hallan insertos en apartados no propios para ello. Así por ejemplo, ciertos derechos relativos a la seguridad fueron considerados implícitos en la Sección VII, Título V, como es el caso de la irretroactividad de la ley, el de legalidad y la prohibición de aprehensiones ilegales. Por lo que hace a la libertad, esta no se reguló como un auténtico derecho sino como el producto de una interpretación de ciertos preceptos como es el caso del artículo 50, fracciones I, III, y XXIII, y del 161, fracción II: el primero, se refiere a las facultades exclusivas del Congreso General, y el segundo, a las obligaciones de los Estados, en donde, a pesar de la explicitud de ambos se encuentran insertos derechos del hombre. Y por lo que hace a la igualdad, el multicitado documento no se ocupó de ella al grado de que no proscribió la esclavitud, los fueros y las prerrogativas de clase. En atención del derecho de propiedad solamente como una restricción a las facultades del presidente lo reglamenta.

Únicamente en la parte expositiva de tal documento se hizo expresa referencia a la libertad e igualdad de los hombres. Como corolario final diremos que la Constitución de 1824 se ocupó mayormente de organizar y de reglamentar al naciente Estado Mexicano, lo que representa un grave retroceso para el pueblo mexicano pues se dejaron en el olvido los principios de justicia, libertad y democracia motores de nuestro movimiento independista de 1810. Como vimos esta ley fue omisa respecto a la reglamentación de los derechos fundamentales del hombre, no dedicándoles título o capítulo especial alguno, derechos que solo encontramos inmersos en otros artículos de dicha Constitución; resultando su búsqueda e interpretación una tarea difícil. En alusión del derecho de petición y atendiendo a los lineamientos vertidos ese derecho no existió en el documento constitucional de 1824.

3.4 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1836.

Con la Constitución Federal de 1824, México, comenzó su vida independiente bajo un clima de grandes esperanzas más la realidad sería otra; pues ese ordenamiento jurídico no fue capaz de contener la serie de pronunciamientos y desconocimientos políticos que se sucedieron a raíz de su promulgación, situación que cambió la imagen del país por una funesta y sombría: la de un México anárquico.

Basta decir que de los años de 1824 a 1835 se presentaron toda una gama de proclamos y cuartelazos que impidieron la vigencia de la Constitución, siendo un factor determinante para ello la forma aristocrática de elección del poder Ejecutivo y la constante lucha entre las diversas tendencias ideológicas. De los diversos presidentes que tuvo México en dicho periodo sobresale la figura de Antonio López de Santa Anna, personaje que participaría activamente en la vida política de México, ya que se acogió a todas las filias políticas según conviniera a sus intereses personales.

Podemos decir que la raíz más profunda de las diferencias políticas emanó de la distinción de clases sociales que hubo en la Nueva España. En efecto, al consumarse nuestra independencia nacional sobre bases antiliberales coexistieron dos órdenes contradictorios: por un lado, "las fuerzas viejas", que trataban de mantener un status quo, es decir, la Colonia; y, por el otro, "las fuerzas nuevas", que pugnaban por modificar a la sociedad. Las primeras son partidarias del centralismo y las segundas lo son del federalismo.

Aunado a lo anterior, coexistieron también con el gobierno dos fuerzas políticas que igualmente rivalizarían con él: la milicia y el clero, fuerzas que se robustecían día a día y las que disfrutaban de muchos privilegios y concesiones.

En un momento de esta etapa histórica, concretamente, en el año de 1833, y estando en calidad de vicepresidente de la república por ausencia de Antonio López de Santa Anna, don Valentín Gómez Farías, en compañía del doctor José María Luis Mora, se logró que el país experimentara un efímero brote progresista lo que sería el inicio de la reforma mexicana. Algunas medidas de este movimiento fueron: que los bienes amortizados de la Iglesia se aplicaran al pago de la deuda externa del país y una justa e equitativa distribución de la propiedad territorial. Este momento histórico de México, Jorge Sayeg Helú, lo considera como el segundo planteamiento de carácter radical hecho por el partido del progreso ya que el primero se dió con José María Morelos y Pavón en 1814. Igualmente no pasemos por alto que los gobernadores del Estado de México y de Zacatecas, en las personas de Lorenzo de Zavala y Francisco García Salinas, respectivamente, siguieron las ideas reformistas iniciadas por Valentín Gómez Farías.

Pero como este movimiento reformista atacó los "derechos del clero y de la milicia" estos solicitaron la ayuda de Santa Anna, al que pidieron la anulación de todas las disposiciones dictadas por ese movimiento. Aquél acoge dichas peticiones y culpa al Congreso del caos imperante, oponiéndose con ello, a su propio gobierno, al que reprueba y de paso destituye del cargo de vicepresidente a V. Gómez Farías.

Esta alianza de conservadores y moderados buscaría llegar a un cambio radical en nuestra forma de gobierno a pesar de que lo prohibía la Constitución de 1824 en su artículo 171. Pese a ello, dicha coalición, argumentó que el Congreso Constituyente en su oportunidad se había excedió en sus facultades para variar la forma de gobierno y, por otro lado, determinó reunir a las dos Cámaras Legislativas en una sola. Sería el 23 de octubre de 1835 en que

aparecerían las "Bases para la Nueva Constitución", constantes de 14 artículos, en los que se dan los cimientos de un gobierno centralista, teocrático, oligárquico, plutocrático y estructuralmente complicado.

El 15 de diciembre de 1835 aparece promulgada, en nombre de Dios, la primera de las Siete Leyes que serían el nuevo régimen constitucional de México titulada "Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República", ordenamiento que comprendía 15 artículos. Al analizar este documento, observamos que sólo otorgaba la ciudadanía a los mexicanos mayores de edad con una renta anual mínima de cien pesos, calidad que se suspendía al caer en estado de sirviente doméstico o por no saber leer ni escribir. Además, su catálogo de derechos únicamente lo atribuía al mexicano y no al hombre en general, de los que reglamentaba los siguientes: el de libre uso y aprovechamiento de la propiedad, salvo sus excepciones; el de libertad de tránsito y de imprenta; el de seguridad contra aprehensiones ilegales; el de inviolabilidad del domicilio; el de competencia constitucional; y, el de exacta aplicación de la ley.

Las Seis Leyes restantes se publicaron y promulgaron juntas el 29 de diciembre de 1836. El contenido de este ordenamiento fundamental de 1836 fue:

LEYES CONSTITUCIONALES.

PRIMERA.- Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la república (arts. 1-15).

SEGUNDA.- Organización de un supremo poder conservador (arts. 1-23).

TERCERA.- Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes (art. 1).

Cámara de diputados (arts. 2-7).

Cámara de senadores (arts. 3-13).

De las sesiones (arts. 14-24).

De la formación de las leyes (arts. 25-46).

Facultades de las cámaras y prerrogativas de sus miembros (arts. 47-56).

De la diputación permanente (arts. 57-58).

CUARTA.- ORGANIZACIÓN DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO (arts. 1-20).

Del consejo de gobierno (arts. 21-27).

Del Ministerio (arts. 28-34).

QUINTA.- DEL PODER JUDICIAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA (arts. 1-17).

De los tribunales superiores de los departamentos (arts. 18-24).

De los jueces subalternos de primera instancia (arts. 25-29).

Previsiones generales sobre la administración de justicia en lo civil y en lo criminal (arts. 30-51).

SEXTA.- DIVISIÓN DEL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA Y GOBIERNO INTERIOR DE SUS PUEBLOS (arts. 1-31).

SÉPTIMA.- VARIACIONES DE LAS LEYES CONSTITUCIONALES (arts. 1-6).

ARTÍCULOS TRANSITORIOS.- Del 1 al 8.

aparecerían las "Bases para la Nueva Constitución", constantes de 14 artículos, en los que se dan los cimientos de un gobierno centralista, teocrático, oligárquico, plutocrático y estructuralmente complicado.

El 15 de diciembre de 1835 aparece promulgada, en nombre de Dios, la primera de las Siete Leyes que serían el nuevo régimen constitucional de México titulada "Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República", ordenamiento que comprendía 15 artículos. Al analizar este documento, observamos que sólo otorgaba la ciudadanía a los mexicanos mayores de edad con una renta anual mínima de cien pesos, calidad que se suspendía al caer en estado de sirviente doméstico o por no saber leer ni escribir. Además, su catálogo de derechos únicamente lo atribuía al mexicano y no al hombre en general, de los que reglamentaba los siguientes: el de libre uso y aprovechamiento de la propiedad, salvo sus excepciones; el de libertad de tránsito y de imprenta; el de seguridad contra aprehensiones ilegales; el de inviolabilidad del domicilio; el de competencia constitucional; y, el de exacta aplicación de la ley.

Las Seis Leyes restantes se publicaron y promulgaron juntas el 29 de diciembre de 1836. El contenido de este ordenamiento fundamental de 1836 fue:

LEYES CONSTITUCIONALES.

PRIMERA.- Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la república (arts. 1-15).

SEGUNDA.- Organización de un supremo poder conservador (arts. 1-23).

TERCERA.- Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes (art. 1).

Cámara de diputados (arts. 2-7).

Cámara de senadores (arts. 3-13).

De las sesiones (arts. 14-24).

De la formación de las leyes (arts. 25-46).

Facultades de las cámaras y prerrogativas de sus miembros (arts. 47-56).

De la diputación permanente (arts. 57-58).

CUARTA.- ORGANIZACIÓN DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO (arts. 1-20).

Del consejo de gobierno (arts. 21-27).

Del Ministerio (arts. 28-34).

QUINTA.- DEL PODER JUDICIAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA (arts. 1-17).

De los tribunales superiores de los departamentos (arts. 18-24).

De los jueces subalternos de primera instancia (arts. 25-29).

Previsiones generales sobre la administración de justicia en lo civil y en lo criminal (arts. 30-51).

SEXTA.- DIVISIÓN DEL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA Y GOBIERNO INTERIOR DE SUS PUEBLOS (arts. 1-31).

SÉPTIMA.- VARIACIONES DE LAS LEYES CONSTITUCIONALES (arts. 1-6).

ARTÍCULOS TRANSITORIOS.- Del 1 al 8.

La "innovación" de estas Siete Leyes fue de que introdujeron un "cuarto poder", el Supremo Poder Conservador, mismo que se depositaba en cinco individuos cuya tarea sería la de guardar un equilibrio entre los otros tres poderes. Pero dicho poder fue el acabóse de las Siete Leyes pues:

" Este Tribunal de superhombres, impecables, desapasionados y de sabiduría absoluta, podía deponer presidentes, suspender congresos, anular leyes, destruir sentencias; a él se acudía para que se escudriñase en las entrañas del pueblo la voluntad de la nación y en cambio no era responsable sino ante Dios, como que apenas lo sufría de superior jerárquico y debía ser obedecido sin réplica ni demora, so pena de incurrir en delito de lesa nación. " ⁷⁹

Retomando el panorama de la primera de las Siete Leyes de 1836, de la que ya vimos a groso modo su contenido, no observamos que ella reglamente al derecho de petición objeto de nuestro estudio, solamente contempla ciertos derechos que atribuye al mexicano y no al hombre en general como sí lo hace nuestra vigente Constitución de 1917 en una forma amplia y clara que no encontramos en aquélla. Esto se explica por el clima de anarquía que imperó en esa época.

Sin temor a equivocarnos podemos decir que la época de las Siete Leyes, significó la consolidación de las clases privilegiadas, siendo un claro ejemplo de ello y solo por citarlo el artículo 30 de la Quinta Ley que establecía los fueros eclesiástico y militar hecho que caracterizó un régimen propio de desigualdad. Las consecuencias nefastas de este centralismo las podemos sintetizar en los siguientes puntos:

- 1.- La más grave fue la separación de Texas del territorio nacional.
- 2.- La gran inestabilidad política por la que se sucedieron diecinueve gobiernos diferentes con predominio de las clases privilegiadas durante el período de 1833 a 1846.
- 3.- En casi todo el país Imperó la pobreza, el comercio era completamente nulo, y lo más grave es que nos encontrábamos bajo la amenaza de sufrir una intervención extranjera: la francesa.

Riesgos que lejos de avivar nuestra conciencia nacional, sólo acentuaron nuestras divisiones hasta el grado de padecer una avalancha de levantamientos políticos en contra de las Siete Leyes para reformarlas ya que era imposible gobernar con ellas. Las soluciones que se propusieron para salir de esa inestabilidad fueron: 1) Reformar la Constitución de 1836 sin variar el sistema central de gobierno; 2) La restauración del régimen de 1824; 3) La continuación de las radicales reformas de 1833; y, 4) La instauración de una Monarquía de tipo europeo con un príncipe extranjero. Es de suma importancia resaltar el movimiento separatista yucateco de ese tiempo. Yucatán, fue uno de los más celosos defensores del federalismo que sufrió el desprecio de los centralistas situación que lo llevó el 12 de febrero de 1840, a levantar un acta por la que repudia al régimen centralista al tiempo que repone su gobierno y congreso locales; a los que finalmente instalaría y publicaría su Constitución en Marzo de 1841, la que tiene como principal creador, a Manuel Crescencio G. Rejón, quien haría aparecer en ella por vez primera una novedosísima institución orgullo de México, el juicio de amparo. A pesar de ello, Antonio Lopez de Santa Anna doblegaría por la fuerza a los yucatecos.

⁷⁹ Sayeg Helú, Jorge. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO.
1ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 194

3.5 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1843.

En 1842, Antonio López de Santa Anna, nuevamente, se apoderaría del poder aunque de manera transitoria por medio de las "Bases de Tacubaya". Estas proponían la necesidad de convocar a un nuevo Congreso que trabajaría en constituir a la Nación Mexicana bajo la forma de gobierno que mejor le conveniera dejando a un lado los dos sistemas en pugna: el centralismo y el federalismo.

No dudaría Antonio López de Santa Anna de someter al Congreso a su persona, asamblea que finalmente se integraría de conservadores, liberales radicales y liberales moderados (en un mayor número), la que pasaría a ser el Cuarto Constituyente Mexicano.

El 23 de agosto de 1842, la Comisión respectiva de la Constitución en Proyecto, presentó su trabajo lo que también haría la minoría. Ambos trabajos deseaban la fórmula republicana y representativa de gobierno, desviándose únicamente en el tipo de república, pues la mayoría hablaba de adoptar lo mejor tanto del centralismo como del federalismo, en cambio, la minoría se inclinaba por el sistema federal en donde se conservarían las instituciones.

Los proyectos en comento no convecieron a nadie y lejos de conciliarse solo se excluían. Además, las tendencias federalistas provocaron el disgusto de la casta militar en el poder hechos más que suficientes para que en Huejotzingo, poblado perteneciente al Departamento de Puebla, se produjera un pronunciamiento en contra del Congreso exigiendo su disolución y proponiéndose se convocara a una "Junta de Notables" que designaría el gobierno, cuerpo que constituiría a la Nación bajo la forma de gobierno republicana con su carácter representativo y popular. Con esa medida se disolvería el Congreso apareciendo en su lugar dicha Junta cuyo origen es antidemocrático pues la creó el Ejecutivo, ente que se compondría de "ochenta notables" que serían nombrados por el presidente sustituto don Nicolás Bravo. Imperaba en esa Junta la tendencia centralista de goblemo.

Es hasta el 12 de junio de 1843 en que el gobierno provisional sancionaría las Bases Orgánicas acordadas por dicha Junta Legislativa y que promulgaría Antonio López de Santa Anna, ordenamientos que conservarían la hegemonía de las clases privilegiadas y fortalecerían el sistema central de gobierno. Estas Bases suprimirían uno de los más graves defectos de la Constitución de 1836 aunque sólo para dar mayor fuerza al Poder Ejecutivo, ya que éste, no encontraría sobre sí otra autoridad como lo fue el Supremo Poder Conservador.

Las Bases de 1843 sólo darían paso a un despotismo constitucional más intolerable que el oligárquico de las Siete Leyes de 1836. El contenido de estas Bases de Organización Política de la República Mexicana de junio de 1843 fue:

TÍTULO I.
DE LA NACIÓN MEXICANA, SU TERRITORIO, FORMA DE GOBIERNO Y
RELIGIÓN (arts. 1-6).

TÍTULO II.
DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA (arts. 7-10).

TÍTULO III.
DE LOS MEXICANOS, CIUDADANOS MEXICANOS Y DERECHOS Y
OBLIGACIONES DE UNOS Y OTROS (arts. 11-24).

TÍTULO IV.

PODER LEGISLATIVO (art. 25).

CÁMARA DE DIPUTADOS (arts. 26-30).

CÁMARA DE SENADORES (arts. 31-46).

DE LAS SESIONES (arts. 47-52).

FORMACIÓN DE LAS LEYES (arts. 53-65).

DE LAS ATRIBUCIONES Y RESTRICCIONES DEL CONGRESO (arts. 66-67).

FACULTADES ECONÓMICAS DE AMBAS CÁMARAS, Y PECULIARES DE CADA UNA (arts. 68-79).

DIPUTACIÓN PERMANENTE (arts. 80-82).

TÍTULO V.

PODER EJECUTIVO (arts. 83-92).

DEL MINISTERIO (arts. 93-103).

DEL CONSEJO DE GOBIERNO (arts. 104-114).

TÍTULO VI.

DEL PODER JUDICIAL (arts. 115-117).

ATRIBUCIONES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (arts. 118-121).

CORTE MARCIAL (arts. 122-123).

TRIBUNAL PARA JUZGAR A LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA (arts. 124-130).

TÍTULO VII.

GOBIERNO DE LOS DEPARTAMENTOS (arts. 131-135).

DE LOS GOBERNADORES (arts. 136-145).

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE LOS DEPARTAMENTOS (art. 146).

TÍTULO VIII.

PODER ELECTORAL (arts. 147-174).

TÍTULO IX.

DISPOSICIONES GENERALES SOBRE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (arts. 175-198).

TÍTULO X.

DE LA HACIENDA PÚBLICA (arts. 199-200).

TÍTULO XI.

DE LA OBSERVACIÓN Y REFORMA DE ESTAS BASES (arts. 201-202).

Como vemos, el título III de estas Bases de 1843, se avocó a los derechos y obligaciones tanto de los mexicanos como de los ciudadanos. Un peculiar análisis al referido título así como a los demás, nos lleva a la conclusión de que los principios conservadores adquirieron mayor fuerza; pues como un mero ejemplo diremos que de entre las obligaciones no sólo de los mexicanos sino también de todos los habitantes de la república se señalaba: una fiel obediencia a las autoridades sin menoscabo de límite alguno para su debido cumplimiento; el condicionamiento de la ciudadanía al goce de una determinada renta anual; el goce de los derechos de los ciudadanos quedaba al arbitrio de los Departamentos, prerrogativas que se suspendían por el estado de servicio doméstico; y, para el desempeño de los cargos públicos era requisito tener una renta anual elevada.

A mayor abundamiento, las referidas Bases de 1843 reglamentaban en apartados correspondientes derechos y obligaciones tanto de los habitantes, de los mexicanos y de los ciudadanos de la República Mexicana de los que desprendemos los siguientes: la prohibición de la esclavitud, la libertad de opinión, las garantías de legalidad, de competencia, y la irretroactividad de la ley. Por lo que hace al derecho de petición que nos ocupa diremos que las Bases Orgánicas de 1843 en su apartado de derechos y obligaciones que ya vimos, ni en los restantes, no se ocupó de tal garantía individual.

3.6 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1847.

Las Bases Orgánicas de 1843 sólo lograron agudizar más la inestabilidad política que ya sufría el país pues con su promulgación se sucedieron toda una gama de golpes políticos que ocasionaron un total desequilibrio económico, político y social en la sociedad mexicana. Serían nuevamente los militares encabezados por Antonio López de Santa Anna los que se disputarían el ejercicio del poder.

Por esas fechas, Antonio López de Santa Anna, dejaría el poder en Valentín Canalizo pero volvería a él más tarde suspendiendo las atribuciones del Congreso y así con ello reestablecer el orden y la paz sociales, hecho que suscitaba el descontento popular hasta el grado de ser hecho prisionero, ordenándose su confinamiento en Venezuela. Paralelamente a esta situación, el país se encontraba bajo la amenaza de una invasión yanqui lo que lejos de unir a los jefes militares para la defensa, sólo provocó su indeferencia pues sus intereses personales eran primero.

Se proclaman diversos planes políticos que persiguen reformas constitucionales para terminar con el centralismo así como con las funciones del Poder Legislativo y del Ejecutivo, ya que no respondieron a los deseos y exigencias de la Nación. De ellos florecen más los de tendencia conservadora que insisten en la forma monárquica de gobierno como única salida para salvar al país, hecho al que se opone, Mariano Salas, pues con ello se traicionarían la independencia y soberanía nacionales.

El pronunciamiento de Mariano Salas pedía la reunión de un nuevo Congreso Constituyente en base a las leyes electorales de 1824, y el regreso al poder de Antonio López de Santa Anna bajo un ropaje liberal y democrático. Este viraje al federalismo se garantizaba por la presencia de adeptos al partido liberal como Manuel Crescencio G. Rejón y Valentín Gómez Farías, proponiendo Santa Anna que mientras se expediese la nueva ley constitucional regiría la de 1824.

Es el 6 de diciembre de 1846 en que se integraría y abriría sesiones dicho Congreso, el que estaría dotado de facultades ordinarias y constituyentes concurriendo a él diputados del brote liberal de 1842, viejos luchadores del partido liberal, y hombres nuevos de pura estirpe liberal (como Eligio Romero, Benito Juárez y Vicente Romero), quedando casi descartada la presencia de los conservadores.

La tarea básica de este cuerpo deliberante sería la elaboración de la Constitución del país, siendo la opinión mayoritaria la de que se adoptara la Constitución de 1824 con las reformas necesarias a la brevedad posible. El diputado, Mariano Otero, desistió de dicha propuesta y por ello emitió su voto particular el que finalmente sería aprobado (5 de abril de 1847), constante de 24 artículos mismos que con pocas adiciones y modificaciones se sancionarían como "Acta Constitutiva y de Reformas" el 18 de mayo del mismo año.

Entre algunos de los cambios más importantes que introdujo dicho documento figuran: 1) La supresión de la vicepresidencia de la República; y, 2) La instauración de un sistema de control político-judicial de la constitucionalidad, institución que en 1840, creó Manuel Crescencio G. Rejón, en el Proyecto de Constitución para el Estado de Yucatán. Aunque, Mariano Otero, consideró intocables ciertos principios de la Constitución de 1824 como los relativos a la prohibición de alterar las bases de la independencia nacional, de la forma de gobierno republicana, representativa, popular, federal y la división de poderes. Igualmente este personaje,

abogó por establecer un orden social más equilibrado en donde reinaran la justicia y la equidad, situación que lo ubica como uno de los grandes precursores del constitucionalismo social mexicano.

Como lo comentamos al principio, es a partir del año de 1846, en que se reestablecería el federalismo bajo el binomio Antonio López de Santa Anna-Valentín Gómez Farías (presidente y vicepresidente, respectivamente), caminando por el sendero de la reforma por motivos de defensa nacional. Al ausentarse Santa Anna, ocuparía la presidencia Valentín Gómez Farías, quien el 11 de enero de 1847 publicaría un decreto cuyo fin era el procuramiento de recursos económicos para el sostenimiento del ejército, afectando para ello, los bienes del clero; medida que provoca el disgusto de éste quien no vacila en defender sus intereses no importándole excitar al pueblo bajo el lema de, ¡ Viva la religión, muera el gobierno !. sin mostrar preocupación alguna por la defensa de la patria. Situación que sirve de pretexto para que, nuevamente, Antonio López de Santa Anna, ocupe el poder y deroga el referido decreto quitando del poder a V. Gómez Farías con lo que desaparece la figura de la vicepresidencia.

Además, bajo ese Estado de anarquía se sucedió uno de los episodios más penosos de la historia de México: la pérdida de más de la mitad del territorio nacional como resultado de la invasión y la consecuente guerra con los Estados Unidos de Norteamérica (10 de marzo de 1845), no por motivos de índole nacional sino más bien por razones esclavistas y de ambiciones territoriales. Con esta derrota, la situación del país se hizo más grave: la Hacienda Pública en bancarrota, una total desunión entre los Estados y el gobierno central, persistían los conflictos entre las castas, imperaba el bandidaje, los levantamientos, entre otros muchos males, situación que no pudo combatir el gobierno moderado en el poder. Hechos más que suficientes para que, por enésima vez, Antonio López de Santa Anna, se ocupara de los destinos del país.

Pero olvidemos por el momento la historia de México y regresemos con el Acta Constitutiva y de Reformas Constitucionales del 18 de mayo de 1847 (que se dió en el gobierno santa-annista), con el propósito de determinar si ella acogió o no al derecho de petición. Antes que todo diremos que el referido documento constitucional contiene una breve exposición de motivos y un acta de reformas compuesta de treinta artículos, siendo el segundo de ellos, el que contempla al derecho de petición bajo los siguientes términos:

" 2. Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y pertenecer á la guardia nacional, todo conforme á las Leyes. " ⁸⁰

De la lectura del artículo anterior, observamos que el derecho de petición es un derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos. El artículo 1º de la propia Acta de 1847 determina quienes son ciudadanos:

" 1. Todo mexicano por nacimiento ó por naturalización, que haya llegado á la edad de veinte años, que tenga modo honesto de vivir, y que no haya sido condenado en proceso legal á alguna pena infamante, es ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos. " ⁸¹

⁸⁰ H. Congreso de la Unión, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados.
LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO: 1814-1989. Ediciones Facsimilares del Comité de Asuntos Editoriales, México, 1989. p. 151

⁸¹ *Ibid.*,

Por otro lado, el artículo 3º de la multicitada Acta precisa en qué casos se suspende el ejercicio de los derechos inherentes a los ciudadanos mexicanos:

" 3. El ejercicio de los derechos de ciudadano se suspende por ser ebrio consuetudinario, ó tatur de profesión, ó vago; por el estado religioso, por el de interdicción legal; en virtud de proceso sobre aquellos delitos por los cuales se pierde la cualidad de ciudadano, y por rehusarse sin excusa legítima, á servir los cargos públicos de nombramiento popular. " ⁸²

Como se desprende del artículo 2º del documento constitucional en comento, éste si contemplo al derecho de petición reglamentación que a nuestro juicio es muy breve y sombría; pues no fué lo bastante explícita ya que no detalló claramente la forma, los requisitos, o las condiciones de su operancia con lo que estaríamos en posibilidad de visualizar su real alcance. Ello no es un obstáculo para resaltar que representó un gran logro de índole jurídico político en beneficio del gobernado aunque bajo la condición de tener la cualidad de ciudadano, de acudir ante el propio Estado para solicitarle su intervención cuando su esfera jurídica se vea lesionada por dicho ente.

Los artículos 4º y 5º del Acta que venimos analizando, nos señala que ordenamientos posteriores reglamentarían de una manera más expedita el ejercicio de los derechos del ciudadano y del hombre en general:

" 4. Por una ley se arreglará el ejercicio de estos derechos, la manera de probar la posesión de la cualidad de ciudadano y las formas convenientes para declarar su pérdida o suspensión . El ciudadano que haya perdido sus derechos políticos puede ser rehabilitado por el congreso general.

5. Para asegurar los derechos del hombre que la constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas. " ⁸³

⁸² *Ibid.*, p. 152

⁸³ *Ibid.*

3.7 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857.

La poderosa minoría conservadora por los planes de Bancarte y del Hospicio propuso el desconocimiento de los poderes generales, la convocatoria a un congreso extraordinario, la instauración de un nuevo arreglo constitucional pero sobre todo la invitación a Antonio López de Santa Anna de que regresara al país para afianzar la paz y las instituciones nacionales; argumentándose que esa era la "voz" de la Nación y que eran medidas encaminadas a remediar las aflicciones que consumían al país. Circunstancias por las cuales, Antonio L. de Santa Anna, regresaría nuevamente al poder contando con la participación de los militares levantados, el 20 de abril de 1853, personaje que fue traído de su destierro en Colombia por el conservador Lucas Alamán.

El 22 de abril de 1853 aparecen las "Bases de la Administración de la República", previas a la promulgación de la Constitución, las que instaurarían un gobierno centralista y dictatorial. Dicho gobierno se caracterizó por la inexistencia de una libertad prensa, la hostentación y el lujo, la bancarrota de la Hacienda Pública, la imposición de impuestos ridículos y de títulos personales, entre otros, lo que habla de una configuración monárquica del régimen gubernamental imperante. Pero la "gota que derramó el vaso" fue un decreto del 16 de diciembre de 1853, por el cual, Antonio L. de Santa Anna, pretendía la sucesión hereditaria del poder y la venta de la Mesilla (más de 100,000 kilómetros cuadrados del territorio nacional) como solución cómoda al problema referente a los límites entre Texas y Nuevo México y así evitar otra guerra con nuestros vecinos del norte.

Contra ese gobierno dictatorial deviene el levantamiento de Ayutla, por el cual, se consolidaría la nacionalidad mexicana ante la necesidad de establecer una Constitución Política donde imperara un régimen de libertad teniendo como meta una transformación de la sociedad en oposición de ese gobierno autoritario, reviviendo con ello, el pensamiento y la acción de José María Morelos y Pavón.

Este movimiento fue un auténtico levantamiento popular que dió a México una estructura y una fisonomía definitivas, en las que, liberales (puros y moderados) y conservadores se unirían bajo un idéntico objetivo: salvar a la Nación. La semilla de este movimiento se dió en la ciudad de Nueva Orleans, en el vecino país del norte, donde un grupo de liberales desterrados entre los que se encontraban Melchor Ocampo, Benito Juárez, Ponciano Arriaga y José María Mata, trabajaban en el esbozo del programa que serviría para remediar la situación del país.

El Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854, representó la bandera de la revolución encaminada a la destrucción del antiguo régimen y a la construcción de uno nuevo. El referido plan prevenía el nombramiento de un presidente interino con amplias facultades y la convocatoria a un Congreso Constituyente que se encargaría de constituir a la Nación bajo un modo estable y duradero bajo los lineamientos de una república representativa y popular. Pero dicho plan se modificaría más tarde por Ignacio Comonfort quien introdujo una tendencia moderada.

Al extenderse el movimiento revolucionario por todo el país, Antonio López de Santa Anna, se vió obligado a abandonar la presidencia de la república (agosto de 1855) dejando en el poder a Martín Carrera, quien a su vez sería substituído por Juan Alvarez como presidente interino en acatamiento del Plan de Ayutla. Pero este gobierno liberal puro entró en pugna con los moderados lo que orilló al general Juan Alvarez a dejar el poder en Ignacio Comonfort, hecho que no impidió al primero lanzar la convocatoria para el Congreso y de expedir la Ley del 23 de

noviembre de 1855 mejor conocida como "Ley Juárez". Esta ley es la primera conquista de los principios liberales al encaminarse a la igualdad de todos los hombres ante la ley al suprimir los fueros eclesiástico y militar.

Otras disposiciones fructíferas lo fueron: las Leyes Fragua del 28 de diciembre de 1855, referentes a la libertad de imprenta; la Ley Lerdo del 25 de junio de 1856, sobre la desamortización de las fincas rústicas y urbanas del clero o de corporaciones civiles, las que se adjudicarán en propiedad a los que las amenden; y, la Ley Iglesias del 11 de abril de 1857 que fijaba los aranceles parroquiales para el cobro de derechos y obviaciones previniendo que a los pobres no se les cobrara derecho alguno por bautizos, amonestaciones o matrimonios.

El Congreso Constituyente de 1856-57, dice Cosío Villegas, representa en la historia de México, una página heroica, da la impresión de que nuestro país ha madurado y se halla enclavado en el camino de la democracia y la libertad. Su convocatoria devino del general Juan Alvarez y su tarea sería la de constituir a la Nación Mexicana y de calificar el gobierno santanista así como el provisional.

La Asamblea Constituyente de 1856-57 se reunió en la capital de la república el 17 de febrero de 1856, integrándose por 78 diputados que cada Estado o Territorio nombró de acuerdo con su población los que al final sumarian 155 adeptos de todos los credos políticos. La Comisión de Constitución la encabezó, Ponciano Ariaga, quien luchó por alcanzar un espíritu de fraternidad y de concordia tendiente a equilibrar las diversas tendencias. Hasta el 4 de junio de ese año, dicha Comisión, presentó su Proyecto de Constitución el que suscitara las más acaloradas discusiones pero al ir cediendo cada una de las posturas, la Constitución Federal de 1857, fue jurada y promulgada el 5 de febrero de ese año.

La facción progresista del Congreso consideró que además de ser el representante popular no únicamente era la expresión de los intereses de los mexicanos, sino de todos los pueblos de la tierra al igual que su antecesora francesa de 1789.

Esta Constitución de 1857 es el fiel reflejo de los principios democráticos pues previno el respeto de todo principio popular, consignó el sistema unicamerista (proscribió al senado), dió cabida a los más liberales principios de soberanía popular, consagró el sufragio universal, y en suma, fue una loable labor que continuó con hombres como Benito Juárez y Sebastian Lerdo de Tejada. Por ejemplo, este último en 1873, plasmaría constitucionalmente el principio de la separación entre el Estado y la Iglesia; el mismo Lerdo, en 1874, substituyó el sistema unicamerista por el bicamerista; Manuel González, en 1882, quitó todo carácter político al presidente de la Suprema Corte de Justicia; en fin, las instituciones jurídico-políticas que consagró la Constitución de 1857 llegarían hasta nosotros aumentadas con las garantías sociales de la ley Suprema de 1917.

El contenido de la Constitución Política de 1917 fue el siguiente.

TÍTULO I.

Sección I.- De los derechos del hombre (arts. 1-29).

Sección II.- De los mexicanos (arts. 30-32).

Sección III.- De los extranjeros (art. 33).

Sección IV.- De los ciudadanos mexicanos (arts. 34-38).

TÍTULO II.

Sección I.- De la soberanía nacional y de la forma de gobierno (arts. 39-41).

Sección II.- De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional (arts.42-49).

TÍTULO III.

De la división de poderes (art. 50).

Sección I.- Del poder legislativo (art. 51).

Párrafo I.- De la elección e instalación del Congreso (arts. 52-64).

Párrafo II.- De la iniciativa y formación de las leyes (arts. 65-71).

Párrafo III.- De las facultades del Congreso (art. 72).

Párrafo IV.- De la diputación permanente (arts. 73-74).

Sección II.- Del poder ejecutivo (arts. 75-89).

Sección III.- Del poder judicial (arts. 90-102).

TÍTULO IV.

De la responsabilidad de los funcionarios públicos (arts. 103-108).

TÍTULO V.

De los Estados de la federación (arts. 109-116).

TÍTULO VI.

Previsiones generales (arts. 117-126).

TÍTULO VII.

De la reforma de la Constitución (art. 127).

TÍTULO VIII.

De la inviolabilidad de la Constitución (art. 128).

ARTÍCULO TRANSITORIO.

Esta Asamblea Constituyente de 1856-57 fue pródiga en fórmulas sociales que se encaminaban a solucionar los males que aquejaban al pueblo mexicano. En atención de ellas, procederemos a ver algunos planteamientos constitucionales que se vertieron en dicho Constituyente:

a).- JOSÉ MARÍA DEL CASTILLO VELAZCO. Opinaba que nuestra ley suprema debía adaptarse a las necesidades sociales dejando a un lado la rígida técnica constitucional que opinaba lo contrario. También abogó por la libertad municipal y la dotación de tierras para los pueblos.

b).- PONCIANO ARRIAGA. Consideraba que el problema más apremiante de resolver era la desigual distribución de la riqueza llegando al grado de identificar a la Constitución con la situación jurídico-económica de la tierra. Definió a la propiedad como una función social: el derecho de propiedad reside en la ocupación o posesión previo cumplimiento de los requisitos legales pero sólo se declara, confirma y perfecciona por el trabajo y la producción.

c).- ISIDORO OLVERA. Postulaba por el reparto mayoritario de la tierra el que se legitimaría si su extensión era cultivada por una familia.

d).- IGNACIO RAMÍREZ. El se preocupó por la clase trabajadora oprimida. Adelantándose a su época, propone el establecimiento de un salario mínimo y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. Propuso una Constitución al servicio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para así mejorar nuestra raza y que el poder público sea una beneficencia organizada.

e).- IGNACIO L. VALLARTA. Sostuvo una tesis que prevaleció en el Constituyente: el deber de este poder es la proclamación de principios generales los que se ampliarán por las leyes secundarias. Fué muy adepto del liberalismo europeo y por eso se olvidó de nuestro liberalismo social.

Respecto de la Constitución de 1857, don Justo Sierra, la consideró como:

"... un bello poema producto de la generosa utopía liberal." ⁸⁴

Este particular punto de vista viene a colación por la falta de concordancia e identidad entre la Constitución que un pueblo reclama y los textos jurídicos que la misma contiene, errores siempre presentes en el constitucionalismo moderno. Puede decirse que la Constitución de 1857 en su totalidad estuvo impregnada de filosofía-individualista, limitándose únicamente a proclamar principios investidos de tintes sociales.

El Título I, Sección I de dicha Constitución, comienza con los derechos del hombre. Su primer artículo expresa que: el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las Instituciones sociales. Es decir, todo ser humano, por el simple hecho de serlo, es poseedor de una variada gama de derechos inherentes a él mismo y que son de naturaleza imprescriptible, inalienable, inviolable y eterna; derechos que son anteriores y superiores a cualquier ordenamiento jurídico y al propio Estado, el que se justifica por la protección que de ellos haga.

Ese artículo 1º y en general la Sección I del Título I que comentamos en el párrafo que antecede, es el apartado de más prestigio de la Constitución de 1857, pues con él el pueblo encontró la protección que tanto ansió y buscó por tanto tiempo; comprendiéndose también que cada hombre tiene derechos "superiores" que ni la propia ley puede desconocer. Por ello el hombre tuvo más dignidad de sí mismo y un concepto más elevado de las instituciones, a las que comenzó a amar por protectoras y benéficas.

En atención del comentario anterior, Emilio Rabasa, opina que:

"... las garantías individuales no sólo caían bajo el alcance de hombres menos ilustrados y por consiguiente más numerosos, sino que se hacían sensibles para ellos como derechos efectivos que tenían que invocar con frecuencia; eran la parte viva de la Ley Fundamental en relación directa con todas las clases de la sociedad y que por medio del juicio de amparo daba a cada persona una prueba de la realidad y fuerza del derecho." ⁸⁵

⁸⁴ Justo Sierra, Citado por Sayeg Helú, Jorge. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO. Op. cit., p. 297

⁸⁵ Emilio Rabasa, Citado por Sayeg Helú, Jorge. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO. Op. cit., p. 307

En la parte relativa a los derechos del hombre es en donde encontramos regulado el derecho de petición en el artículo 8º que a la letra dice:

" 8. Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas solo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad á quien se haya dirigido, y éste tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario. " ⁸⁶

De su simple lectura y análisis, observamos que dicho precepto constitucional, regula en una forma más explícita el derecho de petición a diferencia de su antecesor de 1847. En una palabra, se contienen más elementos que nos permitirán conocer, entender, y comprender su esencia.

Como elementos personales o sujetos de dicha garantía individual tenemos a los siguientes:

a).- La autoridad estatal.

b).- Toda persona que se halle en el territorio nacional (artículo 1º constitucional), pero tratándose de materia política sólo podrán ejercerlo los ciudadanos de la República Mexicana (artículo 34º constitucional en relación con el 30º de la misma).

Por su trascendencia histórica y jurídica veremos el contenido de los citados preceptos constitucionales:

" 1. El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

34. Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además las siguientes:

- I. Haber cumplido diez y ocho años, siendo casados, ó veintiuno si no lo son.
- II. Tener un modo honesto de vivir.

30. Son mexicanos:

- I. Todos los nacidos dentro o fuera del territorio de la República, de padres mexicanos.
- II. Los extranjeros que se naturalicen conforme á las leyes de la federación.
- III. Los extranjeros que adquieran los bienes raíces de la República ó tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad. " ⁸⁷

Por el artículo 1º todo hombre que se encuentre en el territorio nacional, es titular de garantías individuales pero respecto de la contenida en el artículo 8º y que es el referente al derecho de petición hay una excepción para su ejercicio: en materia política solamente podrán ejercerlo los mexicanos que tengan la calidad de ciudadanos.

⁸⁶ H. Congreso de la Unión, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados.

LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO: 1814-1989. Op. cit., p. 160

⁸⁷ Ibid., p. 156 y 162

Los requisitos para poder ejercer el derecho de petición son:

- 1.- Presentarlo por escrito.
- 2.- Que el peticionario se conduzca con respeto y concordia.

Igualmente el artículo 8º en cuestión señala una obligación para la autoridad estatal misma que comprende dos aspectos:

- 1.- Dar respuesta por escrito a lo solicitado.
- 2.- Comunicar o notificar esa respuesta al peticionario.

El defecto o falla que encontramos en la redacción del referido precepto constitucional que reglamenta el derecho de petición es su parte final que expresa: " Es inviolable el derecho de petición ". Pues es bien sabido por todos nosotros que, lamentablemente, las normas jurídicas son susceptibles de ser violadas ya que su observancia siempre estará condicionada a la volátil conducta de los hombres.

Los elementos anteriores, aunque también hay otros, igualmente los encontramos en el artículo respectivo de la Constitución Política de 1917 los que explicaremos más clara y precisamente en la parte conducente de este trabajo.

Para concluir mencionaremos otros puntos o principios democráticos que consagró la Constitución de 1857 que fueron: la soberanía popular; el poder público tiene su origen en el pueblo y sólo se instituye para beneficio del mismo; el pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar su forma de gobierno; es voluntad del pueblo constituirse en una república representativa, democrática y federal; la soberanía se ejerce por los Poderes de la Unión y los propios de los Estados; y, la instauración del juicio de amparo como órgano judicial para salvaguardar la Constitución.

3.8 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917.

Antes de comenzar el estudio del porfirismo causa primaria que motivó el movimiento revolucionario de 1910 y del que derivaría la promulgación de la Constitución a estudio, no pasaremos por alto ciertos episodios históricos de México de vital importancia y trascendencia como lo fueron el movimiento de reforma y la intervención francesa, los que a continuación resumiremos en los siguientes puntos:

1.- La Constitución Política de 1857 fue de tendencia netamente liberal, situación que no agradó a los conservadores propiciándose así otra guerra civil, "La Guerra de Reforma", lucha que se dió entre los años de 1858 a 1861 y en la que triunfarían los liberales bajo la guía de don Benito Juárez.

2.- Las leyes reformistas sobresalieron por los siguientes puntos: nacionalización de los bienes del clero, la organización del Registro Civil, el establecimiento del matrimonio civil como única vía de constitución de la familia, la prohibición de las comunidades religiosas, un trato igual para todos los cultos cuya celebración se hará en el interior de los templos, y la secularización de los cementerios.

3.- En plena lucha entre liberales y conservadores los gobiernos de España, Inglaterra y Francia formularon reclamos económicos al gobierno mexicano cediendo en sus pretenciones los dos primeros más no así los franceses, quienes ambicionaban dominar México a través de un Imperio con la colaboración de los conservadores. En plena invasión francesa y a pesar de la gloriosa victoria mexicana del 5 de mayo de 1862, llegaría finalmente a México, Fernando Maximiliano de Austria (12 de junio de 1864) a establecer la monarquía.

Al abandonar Napoleón III a las fuerzas invasoras francesas y tras una serie de derrotas de éstas, sería el 19 de junio de 1867, en la ciudad de Querétaro, como se daría fin al Imperio al ser fusilados los conservadores Miramón y Mejía así como el emperador Maximiliano.

4.- Pasada esa lucha armada, el país quedó agotado y pobre, don Benito Juárez, es reelegido en 1868 lo que origina severas rivalidades políticas. En nuevas elecciones, es electo nuevamente Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada como vicepresidente situación que provoca el sublevamiento del general Porfirio Díaz, al tiempo que, Benito Juárez muere y Lerdo de Tejada ocuparía su lugar. Más tarde este último sería reelegido lo que determinaría a Porfirio Díaz a sublevarse tomando como bandera de oposición el lema de: antireelección y fraude en las elecciones quitando así a Lerdo de Tejada del poder.

Como observamos, ya se encuentra Porfirio Díaz en la presidencia de la República. Dicho personaje ocuparía el poder por primera vez, el 26 de noviembre de 1876; siguió siéndolo por conducto de Manuel González, en 1880, en 1884 vuelve, se reelige en 1888, 1892, 1896, 1900, 1904 y 1908, hechos que lo convertirían en un dictador.

El gobierno porfirista se caracterizó más por sus errores e injusticias que por sus aciertos ya que: extremó la idea del orden hasta degenerar en un abuso del poder; liquidó la conciencia política de los mexicanos; dejó a un lado los intereses de los campesinos y de los trabajadores; dió entrada al capital extranjero en áreas estratégicas de nuestra economía; su gobierno se integró de personas arrogantes y despóticas; hizo de la ley letra muerta; y, en suma, traicionó los ideales que anteriormente defendió. Sus "aciertos" fueron: el mantenimiento de la soberanía, el reestablecimiento de las relaciones internacionales, aplacó las rebeliones militares, en

conclusión, proporcionó al país una paz y prosperidad desconocidas a costa de la libertad e igualdad de los mexicanos.

A comienzos del presente siglo la situación del país era intolerable: los trabajadores eran víctimas de vejaciones y malos tratos siendo sus salarios sumamente bajos, hechos que conducen a los trabajadores a organizarse bajo las ideas de hombres valerosos como los hermanos Flores Magón (fundadores del Partido Liberal Mexicano), cuyo objetivo era derrocar la dictadura porfirista y de cambiar el orden establecido. Huelgas obreras como las de Cananea, Sonora, y Río Blanco, Veracruz, de 1906, son brutalmente reprimidas por el gobierno porfirista. No existía la libertad de prensa y los partidos políticos de oposición eran destruidos.

Sería Francisco I. Madero con su Plan de San Luis, el que tomaría la bandera revolucionaria proclamando la restauración de la Constitución Política de 1857 bajo el lema de "Sufragio Efectivo.No Reelección". Aunque realmente fue el 20 de noviembre de 1910 con los hermanos Serdán, en la ciudad de Puebla, como se iniciaría la lucha armada entre el pueblo y el ejército porfirista, hecho que obligaría a Porfirio Díaz a renunciar al poder y abandonar el país el 26 de mayo de 1911.

En elecciones presidenciales, es electo Francisco I. Madero (previa interinidad de Francisco León de la Barra), personaje que se caracterizaría por su idealismo y debilidad de carácter, el que integraría su gobierno con personas totalmente ajenas a los fines de la lucha armada; situación que determinó el estallamiento de aspiraciones sociales como la de Emiliano Zapata, creador del agrarismo: "La tierra para quien la trabaja".

El año de 1913 se caracterizó por la lucha de maderistas con porfiristas en la que vencen estos últimos siendo un factor clave para ello la ingenuidad de Madero pues otorgó el mando al porfirista Victoriano Huerta. En el derrocamiento tuvo participación los Estados Unidos de Norteamérica a través de su embajador en México, Henry Lane Wilson; el senado mexicano pidió a Madero que renunciara al poder el que no aceptó, negativa por la que es hecho prisionero junto con Pino Suárez. Ocuparía la presidencia interinamente, Pedro Lascuráin, quien la cedería a Victoriano Huerta, a la vez de que son arteramente asesinados Madero y Pino Suárez el 22 de febrero de 1913 en la ciudad de México.

El gobernador de Coahuila, don Venustiano Carranza, se pronunció contra el gobierno usurpador de Victoriano Huerta invocando para ello la instauración de la Constitución al tiempo que pide el auxilio de los demás gobernadores. Su revolución es de tipo "constitucionalista", toda vez de que por conducto de la ley -decía- se garantizaría la libertad de los mexicanos, la satisfacción de las necesidades económicas del país, la creación de la pequeña propiedad, de mejores condiciones de trabajo para los obreros, la extinción de los monopolios, en una palabra, trabajar en las reformas necesarias para garantizar la aplicación de la Constitución (Decreto del 12 de diciembre de 1914).

En un decreto posterior del 6 de Enero de 1915 cuyo título era "Ley de Restitución y Dotación de Ejidos", Venustiano Carranza recogería los ideales de Emiliano Zapata.

La situación que imperó de los años de 1915 a 1916 fue confusa: Francisco Villa dominaba en el Norte, Emiliano Zapata lo hacía en el Sur, y Venustiano Carranza sufría el abandono de sus partidarios; aunado a ello populaba el bandidaje, al tiempo que la ciudad de Veracruz sufría la intervención armada de nuestros vecinos del Norte. A pesar de tales diverjencias, Venustiano Carranza, recobró la supremacía política y consagra la Revolución

Constitucionalista al convocar a un Congreso Constituyente el 14 de Septiembre de 1916, tarea que culminaría con la promulgación de la Constitución Política del 5 de Febrero de 1917, ordenamiento que se orienta bajo principios de naturaleza social y cuyos programas principales se contienen en sus artículos 27 y 123.

El Congreso Constituyente de 1916-1917.

La filosofía liberal-individualista de la Constitución de 1857 tuvo que ser permutada por otra de naturaleza socio-liberalista que emanó de la gesta revolucionaria de 1910, ideario que se plasmaría en nuestra actual Constitución de 1917; toda vez que los principios e imperativos de la primera fueron totalmente incapaces de responder a las conquistas logradas por la insurrección armada de principios de siglo.

El medio idóneo para ese cambio era la convocatoria a un Congreso Extraordinario que tuviera también el carácter de Constituyente, que se abocaría de discutir, de modificar o de aprobar, en su caso, un Proyecto de Constitución Reformada (la base sería la Constitución de 1857). Como se dijo, Venustiano Carranza lanzó dicha convocatoria en la que se determinaba que solo sería el pueblo quien elegiría a los diputados constituyentes.

En la Asamblea se distinguieron tres grupos: 1) Los jacobinos que eran partidarios de Alvaro Obregón, eran las "izquierdas" ; 2) El de Venustiano Carranza, que representaba las "derechas" ; y, 3) Los "intermedios" quienes equilibrarían a esos dos extremos. Es de resaltarse que el propio Congreso calificó la elección de sus miembros.

Las sesiones se abrieron el 1º de diciembre de 1916 presentando Carranza su Proyecto de Constitución Reformada, documento que los constituyentes consideraron no del todo acorde con los justos reclamos revolucionarios. Se formó una primera Comisión de Constitución para trabajar sobre dicho Proyecto el que más tarde devendría en nuestra actual ley suprema.

El Proyecto de Carranza, tal vez, se inspiró en un Anteproyecto de Constitución de la Secretaría de Justicia de 1916. El boceto carrancista no era novedoso, ya que en términos generales tenía igual estructura y contenido que la Constitución de 1857 y solo ligeramente modificaba algunos artículos. Respecto de las fórmulas sociales el referido Proyecto las maneja en principios amplios, casi oscuros, reservando su reglamentación a leyes secundarias.

El 23 de diciembre de 1916 se nombró una segunda Comisión a fin de que auxiliara a la primera pues el Congreso únicamente disponía de dos meses para expedir el documento constitucional. Este Constituyente Mexicano tiene el privilegio universal de haber dado "nacimiento" a la primera Constitución político-social de la tierra; loable labor que fue motivada por el movimiento revolucionario de principios de siglo y el que aspiraba a una justicia social plena, la que se reflejó en los siguientes postulados sociales:

- a).- La libertad de enseñanza (art. 3º).
- b).- La propiedad de la tierra (art. 27º).
- c).- Reglamentación de las relaciones obrero-patronales (art. 123º).
- d).- Las relaciones Estado-Iglesia (art. 130º).
- e).- El Municipio Libre (art. 115º).
- f).- La limitación al régimen de libre concurrencia (art. 28º).

Recordemos que la tarea primordial de este Constituyente, era sólo la de reformar la Constitución de 1857 pero dada la nueva realidad del pueblo mexicano y de sus consiguientes reclamos, los diputados constituyentes, al término de su obra, se encontraron ante una nueva Carta Suprema radicalmente diferente y con un vasto contenido social.

Al lado de este "constitucionalismo social" como bien lo apuntó, en su momento, el constituyente Alfonso Cravioto, apareció un nuevo concepto político, el de una "democracia social", entendida como el gobierno de la sociedad por las clases populares y para beneficio de ellas mismas. Esta democracia social bien podríamos decir que se equipara a un socialismo que fue el resultado de nuestro movimiento revolucionario de 1910.

Nuestra Constitución Política de 1917, es la primera del mundo en contemplar al hombre en sus dos aspectos: el individual y el social. Es decir, la conciliación simultánea de los derechos individuales con los derechos sociales. Además, se abocó en encontrar la solución al opuesto dualismo entre la libertad y el orden pues ella se dividió en dos partes:

1.- La dogmática que contiene los derechos fundamentales del hombre tanto individuales como sociales y los principios que derivan de la democracia como son: la soberanía popular, la forma representativa y el sufragio universal. Estos principios están encaminados a realizar la libertad.

2.- La orgánica que comprende el sistema federal, el principio de división de poderes y la forma de gobierno presidencialista. Estos principios mantienen el orden.

Todos estos principios se complementan e interpretan conjuntamente y se protegen por el medio de control judicial que por excelencia es el juicio de amparo.

Es en 1917, en México, donde aparece por vez primera una declaración constitucional de derechos sociales. Estos protegerán al individuo en tanto sea integrante de un grupo social pero acogerán a los grupos sociales más débiles, a los oprimidos, a los más desprotegidos, y que históricamente han sido la clase trabajadora y la campesina.

El contenido de la Constitución Política de 1917 es:

TÍTULO PRIMERO.

Capítulo I.- De las garantías individuales (arts. 1-29).

Capítulo II.- De los Mexicanos (arts. 30-32).

Capítulo III.- De los Extranjeros (art. 33).

Capítulo IV.- De los Ciudadanos mexicanos (arts. 34-38).

TÍTULO SEGUNDO.

Capítulo I.- De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno (arts. 39-41).

Capítulo II.- De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional (arts. 42-48).

TÍTULO TERCERO.

Capítulo I.- De la división de poderes (art. 49).

Capítulo II.- Del Poder Legislativo (art. 50).

Sección I.- De la Elección e Instalación del Congreso (arts. 51-70).

Sección II.- De la Iniciativa y Formación de las Leyes (arts. 71-72).

Sección III.- De las Facultades del Congreso (arts. 73-77).

Sección IV.- De la Comisión Permanente (arts. 78-79).

Capítulo III.- Del Poder Ejecutivo (arts. 80-93).

Capítulo IV.- Del Poder Judicial (arts. 94-107).

TÍTULO CUARTO.

De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos (arts. 108-114).

TÍTULO QUINTO.

De los Estados de la Federación (arts. 115-122).

TÍTULO SEXTO.

Del Trabajo y de la Previsión Social (art. 123).

TÍTULO SÉPTIMO.

Previsiones Generales (arts. 124-134).

TÍTULO OCTAVO.

De las Reformas de la Constitución (art. 135).

TÍTULO NOVENO.

De la Inviolabilidad de la Constitución (art. 136).

ARTÍCULOS TRANSITORIOS.

Del 1 al 16.

Es esta ley fundamental de 1917, la que marcaría otro camino al Derecho Constitucional pues dió origen a un nuevo concepto del derecho al superar la doctrina liberal-individualista-abstencionista de los siglos XVIII y XIX por una liberal-social de carácter proteccionista. Este socio-liberalismo se ha ido imponiendo en todos los rincones del mundo y debe ser considerado como la solución más viable al problema existencial del hombre: el logro de su bienestar y felicidad.

En atención de este derecho de tipo social, Jorge Sayeg Helú, explica su esencia diciendo que:

" Nació, así, una nueva disciplina jurídica que, basada precisamente en el principio de justicia social, no tendía a ser, en consecuencia, sino un "derecho igualador de las naturales desigualdades sociales"; que ya no tendía simplemente al aspecto "libertad", sino que se halla regido fundamentalmente por el de "justicia", y se encamina, fundamentalmente también, a nivelar las desproporciones existentes entre las personas. ".⁶⁸

Es el artículo 8º de dicha Constitución el que reglamenta el derecho de petición y el que a la letra dice:

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

⁶⁸ Sayeg Helú, Jorge. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO. Op. cit., p. 707

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. " ⁸⁹

Será en el capítulo siguiente donde nos abocaremos al estudio y análisis de la referida garantía individual.

⁸⁹ H. Cámara de Diputados, LIV Legislatura del H. Congreso de la Unión.
LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO: 1814-1989. Op. cit., p. 180

CAPÍTULO IV.
ESTUDIO, ANÁLISIS, INTERPRETACIÓN
Y PROTECCIÓN DEL DERECHO DE PETICIÓN.

4.1 CONTENIDO ACTUAL DEL ARTÍCULO 8º DE NUESTRA LEY SUPREMA.

Al igual que su antecesor de 1917 el vigente artículo 8º de nuestra Constitución Federal literalmente es el mismo:

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

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario." ⁹⁰

⁹⁰ Polo Bernal, Efraín. BREVARIO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.
1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993. p. 95

4.2 INTERPRETACIÓN DEL TEXTO DEL ARTÍCULO 8º POR NUESTRO MÁXIMO ÓRGANO JUDICIAL.

¿ Qué tipo de derecho contiene el referido artículo 8º constitucional ?. Para dar respuesta a esa interrogante es necesario remitimos a las diversas opiniones que al respecto se han formulado siendo algunas de ellas las siguientes:

A).- CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA XLVI LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. El artículo 8º de nuestra Constitución General consagra el denominado "derecho de petición" mismo que le asiste a toda persona para elevar solicitudes a las autoridades, radicando su importancia por el hecho de constituir un instrumento o medio sin cuyo ejercicio los gobernados, no podrían poner en conocimiento de las propias autoridades sus necesidades o sus requerimientos, bien sean, en lo individual o en lo colectivo, apremios cuya satisfacción y cumplimiento constituyen un deber primordial del Estado.

B).- EFRAÍN POLO BERNAL. El derecho de petición es una de las primeras defensas que tiene la persona, justificándose su existencia por la exigencia jurídico-social propia de todo Estado de derecho:

" ..., en el que los mandantes se reservaron la potestad para exigir de sus mandatarios, servidores, funcionarios o autoridades del Estado las informaciones y, en su caso, las respuestas de los que les soliciten, vale decir, para que contesten lo que es procedente y congruente, haciendo del orden jurídico su finalidad, el objeto de su actuación y, por tanto, es un derecho subjetivo público que pertenece a toda persona física o moral. " 91

C).- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. El artículo 8º constitucional establece como garantía individual el llamado "derecho de petición" por el cual todo gobernado podrá dirigirse a la autoridad con la seguridad de que recibirá una respuesta a la solicitud que le fomule. A este derecho bien podría denominarse como "derecho de respuesta" o "derecho de recibir respuesta", ya que la propia Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad conteste la petición que se le dirige.

En términos generales, este derecho, debe entenderse como el requerimiento que hace el gobernado para que la autoridad realice o deje de hacer algún acto propio de su esfera de atribuciones.

Además, genéricamente, se le considera como el basamento del derecho de acción procesal y así mismo representa el mecanismo natural de gestión ante los órganos de la Administración Pública.

D).- DR. IGNACIO BURGOA ORIHUELA. Nuestra ley fundamental en su artículo 8º consagra una garantía individual específica de libertad que es el derecho de petición, y el que deriva su existencia por la exigencia jurídico-social inherente a todo Estado de derecho pues el referido derecho se traduce en la negación o exclusión de la venganza privada:

⁹¹ Ibid..

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

" ..., la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del Estado con el fin de que éstas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos válidamente. " 92

En atención de lo anterior consideramos que el derecho de petición es:

1.- Una garantía individual porque implica una relación jurídica de supra a subordinación entre gobernantes y gobernados.

2.- Es un derecho subjetivo público porque el sujeto activo o gobernado tiene la potestad o facultad legal que le otorga nuestra ley fundamental, de exigir del Estado y de sus autoridades o sujetos pasivos, el cumplimiento del referido derecho el que se traduce en los derechos de libertad y seguridad jurídica.

3.- Es la instancia, el medio, o el instrumento de que dispone toda persona que se encuentre en el territorio nacional (es la regla general que deriva del artículo 1º constitucional), para dirigirse al Estado y sus autoridades mediante una promoción, solicitud, o petición que se instaura por la vía escrita, en la que se guardará el debido respeto y consideración que dichos entes se merecen con el propósito de hacerles saber que cierto estado de cosas afecta o lesiona su esfera jurídica; motivo por el que se exhorta a dichas autoridades para que actúen al respecto, bien sea, positiva o negativamente, y así se termine con esa inseguridad e incertidumbre y se reestablezca el orden y la legalidad que deben imperar en todo Estado de derecho pues esos son sus fines.

Para adentrarnos al estudio de la garantía individual que consagra el artículo 8º constitucional, primeramente, comenzaremos por explicar los conceptos de "funcionarios y empleados públicos", de "ciudadanía" y de "política", pues se hallan insertos en el texto del referido precepto constitucional.

1.- LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS. Tanto nuestro ordenamiento supremo como las leyes administrativas y laborales, utilizan con poca precisión, diversas acepciones para referirse a ambos conceptos y así por ejemplo el primer ordenamiento citado, en su artículo 111 y hasta antes de la reforma del 28 de diciembre de 1982, utilizó el vocablo de "funcionarios y empleados de la federación", ahora, en cambio, emplea el de "servidores públicos"; por su parte, el artículo 89, en su fracción II, nos habla de "empleado de la Unión"; por su parte, el artículo 128 maneja el término de "funcionario público", solo por citar algunos casos.

Entre el funcionario y el empleado público existen diferencias substanciales que a continuación precisaremos:

a).- *Respecto del funcionario*: su designación la hace la ley; su cargo tiene el carácter de la permanencia (aunque su designación y remoción corresponde al Poder Ejecutivo Federal, quien podrá hacerlas en cualquier tiempo); el ejercicio de la función pública le da poderes propios; tiene carácter representativo; y, desempeña funciones de iniciativa, de decisión y de mando.

⁹² Burgoa Orihuela, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. 22ª ed., Ed. Porrúa, México, 1989. p. 376

" ..., la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del Estado con el fin de que éstas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos válidamente. " ⁹²

En atención de lo anterior consideramos que el derecho de petición es:

1.- Una garantía Individual porque implica una relación jurídica de supra a subordinación entre gobernantes y gobernados.

2.- Es un derecho subjetivo público porque el sujeto activo o gobernado tiene la potestad o facultad legal que le otorga nuestra ley fundamental, de exigir del Estado y de sus autoridades o sujetos pasivos, el cumplimiento del referido derecho el que se traduce en los derechos de libertad y seguridad jurídica.

3.- Es la instancia, el medio, o el instrumento de que dispone toda persona que se encuentre en el territorio nacional (es la regla general que deriva del artículo 1º constitucional), para dirigirse al Estado y sus autoridades mediante una promoción, solicitud, o petición que se instaura por la vía escrita, en la que se guardará el debido respeto y consideración que dichos entes se merecen con el propósito de hacerles saber que cierto estado de cosas afecta o lesiona su esfera jurídica; motivo por el que se exhorta a dichas autoridades para que actúen al respecto, bien sea, positiva o negativamente, y así se termine con esa inseguridad e incertidumbre y se reestablezca el orden y la legalidad que deben imperar en todo Estado de derecho pues esos son sus fines.

Para adentrarnos al estudio de la garantía individual que consagra el artículo 8º constitucional, primeramente, comenzaremos por explicar los conceptos de "funcionarios y empleados públicos", de "ciudadanía" y de "política", pues se hallan insertos en el texto del referido precepto constitucional.

I.- LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS. Tanto nuestro ordenamiento supremo como las leyes administrativas y laborales, utilizan con poca precisión, diversas acepciones para referirse a ambos conceptos y así por ejemplo el primer ordenamiento citado, en su artículo 111 y hasta antes de la reforma del 28 de diciembre de 1982, utilizó el vocablo de "funcionarios y empleados de la federación", ahora, en cambio, emplea el de "servidores públicos"; por su parte, el artículo 89, en su fracción II, nos habla de "empleado de la Unión"; por su parte, el artículo 128 maneja el término de "funcionario público", solo por citar algunos casos.

Entre el funcionario y el empleado público existen diferencias substanciales que a continuación precisaremos:

a).- *Respecto del funcionario*: su designación la hace la ley; su cargo tiene el carácter de la permanencia (aunque su designación y remoción corresponde al Poder Ejecutivo Federal, quien podrá hacerlas en cualquier tiempo); el ejercicio de la función pública le da poderes propios; tiene carácter representativo; y, desempeña funciones de iniciativa, de decisión y de mando.

⁹² Burgoa Orihuela, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. 22ª ed., Ed. Porrúa, México, 1989. p. 376

bj.- Respecto del empleado: no tiene una atribución especial designada por la ley; sólo es un auxiliar o colaborador en la realización de la función pública; tiene un carácter contractual con el Estado; su trabajo es siempre remunerado; no tiene representatividad; su incorporación a la organización política es voluntaria; ejecuta órdenes de la superioridad; y, el régimen jurídico de sus relaciones con el Estado le garantiza estabilidad en el empleo, pues su remoción o destitución se da en función de los supuestos de incumplimiento que reglamente la ley en su caso.

Es importante indicar que existen muy variadas categorías y tipos de empleados al servicio de los poderes federales por ejemplo: unos se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, otros que laboran para algunas instituciones descentralizadas se rigen por la Ley Federal del Trabajo. Además, otras clasificaciones los agrupan en trabajadores de base y de confianza, definitivos, interinos, provisionales, por obra determinada o a tiempo fijo, con nombramiento, a lista de raya o por contratos, etc..

Por otro lado, el concepto de funcionarios públicos desde un punto de vista administrativo, se adapta mayormente al campo de lo propiamente administrativo y al ejercicio de las facultades que la Constitución confiere al Poder Ejecutivo Federal en la esfera administrativa, circunstancia que excluye a los otros funcionarios de los demás órganos constitucionales.

Consideramos que el criterio que une tanto a los funcionarios y a los empleados públicos es la función pública, la que implica toda actividad en que se manifieste el poder público del Estado, es decir, funciones de imperio. Estas pueden ser actos de autoridad de índole legislativo, administrativo o judicial.

" La función pública se distingue del servicio público en que aquélla sólo es ejercitable por los órganos estatales a través de actos de autoridad, o sea, unilaterales, imperativos y coercitivos. Ninguna de las tres funciones a que hemos aludido es delegable. Por lo contrario, el servicio público, aunque debe desempeñarse por el Estado, es susceptible de concesionarse a particulares y su finalidad consiste no en generar actos de autoridad legislativos, administrativos o jurisdiccionales, sino como su nombre lo indica, en satisfacer necesidades colectivas de diverso contenido. " ⁹³

Así mismo no debe confundirse la función pública con la función social pues:

" La función pública sólo debe ejercerse por los órganos del Estado en actos de autoridad; en cambio, la función social puede estar a cargo de entidades paraestatales o de otra índole cuya finalidad estriba en proteger y fomentar de diferente manera los intereses mayoritarios de la comunidad. " ⁹⁴

II.- LA CIUDADANÍA. En un lenguaje cotidiano se le confunde con el concepto de nacionalidad pero jurídicamente ambos tienen una significación diversa: la nacionalidad implica un vínculo jurídico que liga a un individuo con un Estado determinado; en cambio, la ciudadanía denota cierta calidad del nacional. De ello concluimos que todo ciudadano es nacional, pero no todo nacional es ciudadano.

⁹³ Burgoa Orihuela, Ignacio. DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO. 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 1992. p. 176

⁹⁴ Ibid., p. 177

La ciudadanía es:

" ... la calidad jurídico-política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado. Esta calidad, por tanto, implica una capacidad, la que a su vez importa un conjunto de derechos, obligaciones y prerrogativas que forman el status de quien la tiene, o sea, del ciudadano. Fácilmente se comprende que dentro de un Estado determinado cualquier persona puede tener simultáneamente estos caracteres: gobernado, nacional y ciudadano. El gobernado es todo sujeto, nacional o extranjero, ciudadano o no ciudadano, cuya esfera jurídica es susceptible de afectarse por cualquier acto de autoridad; el nacional es el individuo vinculado jurídica y políticamente a un Estado aunque no participe en su gobierno; y ciudadano es el nacional al que el derecho le concede esta participación política. " ⁹⁵

El artículo 34 constitucional reglamenta quienes son ciudadanos mexicanos:

" ARTÍCULO 34. Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir. " ⁹⁶

Por su parte, el artículo 35 constitucional establece cuáles son las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos:

" ARTÍCULO 35. Son prerrogativas del ciudadano.

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país,
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición. " ⁹⁷

Concluimos diciendo que la ciudadanía es la capacidad legal para participar en los asuntos políticos del país.

III.- LA POLÍTICA. Es un concepto sumamente difícil de delimitar y sobre él haremos las siguientes consideraciones:

⁹⁵ Ibid., p. 75

⁹⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA.
Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.
5ª ed., México, 1994. p. 161

⁹⁷ Ibid., p. 164

a).- El término política deriva del adjetivo de "polis" (politikos) que significa todo lo relativo a la ciudad, es decir, al ciudadano, a lo civil, a lo público, a lo sociable y a lo social.

b).- Por otro lado, los caracteres generales de la política desde un punto de vista formal son:

- Es una actividad humana.
- Es un producto del hombre que vive en sociedad.
- Es una actividad directiva o de organización.

Todas las formas de actividad política tienen como denominador común el de desplegar y aplicar poder social organizado. Por ende, la política, a diferencia de cualquier otra actividad humana es vida humana objetivizada en constante movimiento que se expresa a través de actos y decisiones. Georges Burdeau, la conceptúa como:

" ... una actividad: sea la que se desarrolla los gobernantes, sea la que se desarrolla en la sociedad con miras a ocupar funciones de dirección. Por consiguiente, la política capta los fenómenos en su aspecto dinámico, en lo que atañe a la actividad dirigida tanto a la conquista como al ejercicio del poder. " ⁹⁸

De lo anterior advertimos que hay una conexión esencial entre la política y el poder, pero del poder organizado en una comunidad nacional.

" I. Poder es, en Ciencia Política, la facultad que tiene una o un grupo de personas de obligar a otra u otras a realizar una conducta. " ⁹⁹

c).- Por su parte, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. al estudiar la garantía individual que consagra el artículo 8º constitucional, y en atención del término "política" ha apuntado que:

" ... todo lo relacionado con la elección de autoridades mediante el sufragio o con la formación y funcionamiento de las asociaciones y partidos políticos, igualmente debe quedar comprendido dentro de este concepto, la adopción de medidas legislativas correspondientes a las atribuciones de los poderes respectivos, en el ámbito de sus facultades discrecionales, que tengan que ver con decisiones fundamentales para el país. " ¹⁰⁰

Advierte esta fuente que es sumamente delicado advertir cuándo se está actuando políticamente, por lo que, al Poder Judicial Federal corresponderá resolver sobre dicha cuestión.

A la luz de las consideraciones expuestas considero que se está actuando políticamente, si el individuo dirige su conducta hacia las esferas de poder del Estado, es decir, a las

⁹⁸ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA TOMO XII.

Ed. Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1964. p. 575

⁹⁹ *Ibid.*, p. 406

¹⁰⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.

5ª ed., México, 1994. p. 43

autoridades de éste con el propósito de participar o de influir en la toma de decisiones que lleguen a afectar a la sociedad en su conjunto.

Vistos los conceptos anteriores y que son propios del artículo 8º constitucional, a continuación veremos los elementos que componen al derecho de petición.

SUJETOS PERSONALES.

A).- SUJETO ACTIVO. Por regla general tienen esta calidad todos los individuos que se hallen en el territorio nacional pero en materia política, sólo podrán hacer uso de él los ciudadanos de la República.

Es decir que el derecho de petición en materia política está vedado para los extranjeros, los menores de edad y los que hayan perdido la ciudadanía mexicana.

Los efectos jurídicos de una petición formulada por un sujeto que no está legitimado son los siguientes:

1.- En materia política, si es hecha por quien no es ciudadano, no constituye una violación a la ley salvo el caso de los extranjeros, en cuyo caso, se aplicará lo dispuesto por el artículo 33 constitucional.

2.- En materia política, si es hecha por quien no es ciudadano pero sí nacional y si la autoridad no da una respuesta a la petición, no se estará violando el artículo 8º constitucional.

3.- Si la petición versa sobre materia diferente a la política y si quien la hace no tiene capacidad jurídica para ello, la autoridad deberá hacerlo notar así en su respuesta pues en caso contrario, se violará el derecho de petición.

B).- SUJETO PASIVO. Son los funcionarios y empleados públicos comprendiendo esta connotación, a todas las autoridades, bien sean, legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales, según lo ha establecido la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como ya lo afirmamos, judicialmente, el derecho de petición es ilimitado y constituye la base de toda acción procesal y por lo que hace en materia ejecutiva es el fundamento de inicio de toda gestión ante la Administración Pública. En materia legislativa de carácter federal hay dos supuestos por los que se puede ejercer el derecho de petición: el primero, es la base segunda de la fracción VI del artículo 73 constitucional, que consagra la iniciativa popular respecto de ordenamientos y reglamentos para el Distrito Federal; y la segunda, que es el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el que obliga al Poder Legislativo a dar respuesta a una petición hecha por una persona que no tenga derecho de iniciativa.

REQUISITOS QUE DEBERÁ LLENAR LA PETICIÓN.

Estos requisitos los condiciona el primer párrafo del artículo 8º constitucional siendo estos los siguientes:

a).- *Fomulación por escrito*: por este requisito la petición podrá producir su debida eficacia ya que se fijarán con precisión los términos de la misma. Por consiguiente, se hará una

relación ordenada de los hechos o de los actos para así darle una configuración lógica que permita preparar y formular la voluntad de la autoridad, a través del acto o contestación a dictarse. Además, con ello se podrá verificar posteriormente, en su caso, la congruencia de la respuesta con lo solicitado y que se ha cumplido con los otros requisitos: que sea pacífica y respetuosa.

b).- *Que sea pacífica*: es así porque no debe constituir o ser un medio para ejercer presión, violencia o amenaza alguna sobre la autoridad para que ésta dé o no su respuesta, o bien, al sentido de la misma. La petición hecha pacíficamente no permite amenazar.

c).- *Que sea respetuosa*: no se debe injuriar o hacer malos tratos a la autoridad, pues el ropaje "cortés" viste todos nuestros actos. La petición respetuosa impide injuriar.

Si se violan estos dos últimos requisitos por el peticionario, la autoridad no quedará obligada a responder y además estará latente la posibilidad de que se configuren delitos de amenazas o injurias contra ella.

REQUISITOS QUE DEBERÁ LLENAR LA RESPUESTA.

Estos derivan del segundo párrafo del artículo 8º constitucional siendo estos:

a).- *El acuerdo que dicte la autoridad en atención de la petición o solicitud que se le formule, deberá ser también por escrito para no concurrir en violación flagrante de la Constitución.*

b).- *A pesar de no encontrarse explícito en el texto del referido precepto constitucional, el derecho de respuesta de la autoridad, deberá ser congruente pues así lo ha considerado la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como lo veremos más adelante. Pues no es aceptable, ni razonable, contestar a una cosa con otra cosa.*

c).- *El órgano del Estado a quien se elevó una petición tiene la obligación de notificar al solicitante, el acuerdo que le recayó a su promoción.*

d).- *La notificación del acuerdo de la autoridad deberá realizarse en un "breve término" al peticionario. En atención de este último requisito diremos que:*

Ese "breve término", no ha sido delimitado cronológicamente pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia ha estimado que: 1) Esa disposición constitucional se infringe si han transcurrido más de cuatro meses desde que la autoridad recibió una petición y no la ha acordado; y, 2) El breve término es aquél en que racionalmente pueda conocerse y acordarse una petición.

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, en alusión del "breve término" expresa que:

" ... no es posible demarcar apriorísticamente, con carácter inmutable y absoluto, la dilación temporal del expresado concepto ..., o sea, que dicha extensión debe ser aquella en que racionalmente deba conocerse una petición y acordarse, debiendo agregar que el funcionario a quien tal petición se dirija incurre en responsabilidad oficial si no da contestación escrita a la

misma dentro del plazo de un mes (art. 18, fracción XXXVI de la Ley de Responsabilidades de febrero de 1940). " 101

¿ QUÉ SUCEDE SI LA AUTORIDAD NO DA CONTESTACIÓN A LA PETICIÓN QUE SE LE FORMULA ?.

La doctrina sobre este particular lo ha denominado como "el silencio de la administración", tema que estudiaremos en el punto 4.6 del presente capítulo.

En el caso de que la petición se formule a una autoridad distinta de la que debe resolver, la incompetente deberá turnarla a la competente y así comunicarlo al solicitante, pues en caso contrario contra la incompetente procederá el juicio de amparo.

Para reforzar más todavía las consideraciones que hemos venido haciendo respecto al análisis de la garantía individual que contiene el artículo 8º constitucional y que es el derecho de petición, en líneas que siguen, procederemos a citar algunas tesis jurisprudenciales que ha emitido nuestro Poder Judicial Federal al respecto indicando la relación o identidad de las mismas con los puntos ya estudiados.

I.- RESPECTO DE LOS REQUISITOS QUE DEBE CUBRIR LA PETICIÓN.

" PETICIÓN, DERECHO DE. EN CASO DE REQUISITOS REGLAMENTARIOS. Aunque es cierto que el derecho de petición no releva a los particulares del cumplimiento de las exigencias que la legislación establezca en cada caso, también es verdad que, sea que el solicitante satisfaga o no los requisitos reglamentarios, en todo caso debe la autoridad dictar acuerdo, dentro de breve plazo, respecto de la petición, y comunicarlo también dentro de breve término, al solicitante. En el supuesto de que el quejoso no haya cumplido las condiciones reglamentarias correspondientes, no obstante que las mismas se le hayan exigido por la autoridad, esto será motivo para pronunciar una resolución denegatoria, pero no para abstenerse de emitir acuerdo acerca de la solicitud.

TESIS JURISPRUDENCIAL 469, APÉNDICE 1917-1975.- TERCERA PARTE. SEGUNDA SALA. PÁG. 766 " 102

" DERECHO DE PETICIÓN. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS SOLO ESTÁN OBLIGADAS A CONTESTAR LAS SOLICITUDES A LAS PERSONAS QUE LAS SIGNAN Y NO A QUIENES APARECEN EN EL CONTEXTO DE DICHA SOLICITUD. De la interpretación del artículo 8º de la Carta Magna, se obtiene que las autoridades ante las cuales se elevan peticiones, sólo están obligadas a contestar en los términos de dicho numeral, a los peticionarios o solicitantes, entendiéndose por tales aquellos cuyos nombres y firmas aparecen en el escrito correspondiente, no bastando con que aparezca únicamente el nombre de una persona, pues no existiendo su firma, a pesar de que por ella se pida se le tome en cuenta para determinados hechos, sino sólo del peticionario, es claro que no hay instancia de la parte por la cual se aboga, pues ésta no expresa su voluntad de que efectivamente está interesada en lo que se le solicita a la autoridad, en atención a que sólo con la firma estampada en forma personal y de su puño y letra o con su huella digital en caso de no saber firmar o puesta a su ruego por persona diversa

¹⁰¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Op. cit., p. 378

¹⁰² Acosta Romero, Miguel y Genaro David Góngora Pimentel.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEGISLACIÓN-JURISPRUDENCIA-DOCTRINA. 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1983. p. 68-69

de la interesada, puede apreciarse la voluntad de una persona que eleva una solicitud de que la misma le sea contestada, y por ende, la obligación de que la autoridad ante la cual se eleva, de respetar la garantía individual contenida en el artículo 8º constitucional.

RA-1413 / 90.- FRANCISCA SANGRADOR ALBAÑIL. 10 DE JULIO DE 1990. UNANIMIDAD DE VOTOS.- PONENTE: GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL. SECRETARIA: MARÍA GUADALUPE SAUCEDO ZAVALA. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. " 103

II.- RESPECTO DE LOS REQUISITOS QUE DEBE LLENAR LA RESPUESTA DE LA AUTORIDAD.

a).- Por lo que hace al acuerdo de la autoridad:

" PETICIÓN, DERECHO DE. Las garantías del artículo 8º constitucional, tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido.

TESIS JURISPRUDENCIAL 466. APÉNDICE 1917-1975.- TERCERA PARTE. SEGUNDA SALA. PÁG. 760 " 104

" DERECHO DE PETICIÓN. La garantía que consigna el artículo 8º constitucional solamente se refiere a que la autoridad debe dar contestación por escrito y en breve término al peticionario, congruentemente con lo pedido; pero no a dar una contestación que invariablemente deba satisfacer a dicho peticionario, sino la que corresponda conforme a la ley que se invoque, en la petición, puesto que, en caso de no acatarse la ley, ello sería violatorio del principio de legalidad que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, y en caso de que el peticionario estime que se viola ese principio, entonces lo que ha de reclamar ha de ser dicha garantía, pero no la consagrada por el citado artículo 8º.

AMPAROS EN REVISIÓN 6500/61.- MANUEL PIÑERA MORALES 8046/61.- ESTEBAN MONDRAGÓN UGALDE 332/62.- LEONOR BONILLA OLVERA.- INFORME 1962. SEGUNDA SALA. PÁGS. 58-59 " 105

b).- El derecho de petición, no solo se refiere a resoluciones definitivas sino que también a los trámites de un procedimiento como así se desprende de la siguiente tesis:

" PETICIÓN, DERECHO DE. El artículo 8º constitucional se refiere no sólo al derecho que los particulares tienen para que se les haga conocer la resolución definitiva que pone fin a su petición, sino también a los trámites que se vayan cumpliendo en los casos en que la ley requiera la sustanciación de un procedimiento, imponiendo a las autoridades la obligación de hacer saber en breve término a los interesados, todos y cada uno de los trámites relativos a sus peticiones.

TESIS JURISPRUDENCIAL 464. APÉNDICE 1917-1975.- TERCERA PARTE. SEGUNDA SALA. PÁGINA 753 " 106

¹⁰³ Acosta Romero, Miguel y Genaro David Góngora Pimentel.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEGISLACIÓN-JURISPRUDENCIA-DOCTRINA. 4ª ed., Ed. Porrúa. México, 1992. p. 246

¹⁰⁴ Id. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEGISLACIÓN-JURISPRUDENCIA-DOCTRINA. 1ª ed., p. 65

¹⁰⁵ Ibid., p. 51-52

¹⁰⁶ Acosta Romero, Miguel y Genaro David Góngora Pimentel.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 4ª ed., Op. cit., p. 261

c).- El exceso o la carga de trabajo, no libera a las autoridades para dictar el acuerdo correspondiente:

" PETICIÓN, DERECHO DE ACUERDO POR ESCRITO. Se viola la garantía que consagra el artículo 8º constitucional cuando no se comunica por escrito algún acuerdo recaído a la solicitud, sin que valga el argumento de que el cúmulo de solicitudes similares impida que puedan resolverse todos los casos con la prontitud que los interesados desean, pues ante esta situación, la oficina respectiva debe proveer a la solución de la falta de personal adecuado, de manera que su función administrativa se cumpla con toda eficacia.
TESIS JURISPRUDENCIAL 467. APÉNDICE 1917-1975.- TERCERA PARTE. SEGUNDA SALA. PÁG. 763 " 107

" PETICIÓN, DERECHO DE. La aseveración de una autoridad de tener exceso de trabajo, no puede tomarse en cuenta como disculpa para no contestar un recurso, si no lo justifica con la rendición de las pruebas adecuadas.
QUINTA ÉPOCA, TOMO LIV., PÁG. 1605.- GAYOL ROBERTO, SUC. DE. " 108

d).- El acuerdo de la autoridad deberá ser congruente con la petición que se le formuló:

" PETICIÓN, INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO, POR VIOLACIONES AL DERECHO DE. Por no dar congruente contestación a la solicitud que se haga ante una autoridad, se lesionan los intereses jurídicos del ocurrente, en virtud de que atento lo ordenado por el artículo 8º constitucional, las autoridades tienen obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que se hará conocer en breve término al peticionario.
TESIS JURISPRUDENCIAL 471. APÉNDICE 1917-1975.- TERCERA PARTE. SEGUNDA SALA. PÁG. 769 " 109

e).- El peticionario, no está obligado a comprobar su interés jurídico en la petición que formule a la autoridad:

" PETICIÓN, DERECHO DE. Es inexacto el argumento de que el derecho de petición que consagra el artículo 8º constitucional esté supeditado a que el peticionario compruebe el interés jurídico que le asiste en relación con el objeto de su petición, ya que la garantía que entraña el mencionado precepto sólo está condicionada a que se ejercite por escrito y de manera pacífica y respetuosa.
SEXTA ÉPOCA, TERCERA PARTE: VOL. LXXVII, PÁG. 25.- A.R. 6176/63.- JOSÉ GUADALUPE ARONTES BLANCAS. 5 VOTOS " 110

f).- La autoridad está obligada a notificar su acuerdo al peticionario:

" PETICIÓN, NOTIFICACIÓN QUE DEBE HACERSE DE LOS ACUERDOS QUE RECAEN A LAS SOLICITUDES DE. Si se pide amparo porque la autoridad responsable no proveyó y contestó determinada solicitud, debe concederse el amparo al quejoso, aunque dicha responsable acredite con un anexo de su informe, que proveyó ya ese escrito, si no demuestra

107 *Ibid.*, 1º ed., p. 66

108 *Ibid.*, p. 69

109 *Ibid.*, p. 65

110 *Ibid.*, p. 65

haber notificado el proveído o acuerdo que al respecto hubiere dictado, y no es de considerarse que la falta de aquella notificación se subsana con el informe justificado, en virtud de que no existe algún precepto legal que autorice, a las autoridades responsables a reparar la violación de garantías en que incurran, mediante tal informe, por tanto, el artículo 8º constitucional debe cumplirse no sólo proveyendo el escrito o solicitud respectivo, sino también haciendo conocer el proveído personalmente, y en breve término, al interesado, para que a partir de esa fecha pueda hacer valer las defensas que considere oportunas.

QUINTA ÉPOCA; TOMO LXXII, PÁG. 186.- SINDICATO DE TRABAJADORES PETROLEROS DE LA REPÚBLICA. " 111

" PETICIÓN, DERECHO DE. Este tribunal no encuentra justificación a la pretensión de las autoridades responsables de que se sobresea un juicio de amparo promovido por violación al derecho de petición, no con el argumento de haber dado ya la respuesta constitucionalmente obligada para ellos sino mediante defensas y argumentos que sólo hacen que transcurra aún más tiempo antes de acatar el mandato constitucional. La defensa constitucional aceptable a la violación del artículo 8º es la demostración de que se ha notificado al quejoso la respuesta a su petición. Lo contrario puede dar la impresión de que las autoridades responsables procuran entorpecer, por vía de litigio, la obtención por el particular de una resolución negativa que dichas autoridades desearían dar, pero no pueden fundar correctamente en derecho, y que sería más rápidamente anulada por medio de las defensas conducentes si se contesta, que si se acude a la evasión de la respuesta como primera providencia. Y los tribunales se harían partícipes, en alguna forma, de esa posible conducta, si aceptaran que con sutilezas procesales las autoridades se abstengan de dar respuestas rápidas, formales y oportunas, a las peticiones que les son elevadas.

AMPARO EN REVISIÓN. RA - 351/75.- MOTEL ATLACECO DE TURISMO AMERICANO, S. A. 29 DE JULIO DE 1975.-UNANIMIDAD DE VOTOS. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. " 112

" PETICIÓN, DERECHO DE. DEBE DARSE A CONOCER AL INTERESADO EL ACUERDO RECAÍDO. El hecho de contestar por escrito una solicitud no presupone indudablemente que el peticionario haya recibido real y materialmente la misma o quedado enterado de su contenido; en esas condiciones, resulta innegable que a efecto de respetar la garantía contenida en el artículo 8º de la Constitución General de la República es menester que la autoridad, a la solicitud que llene los requisitos que el precepto citado establece, está obligada a dictar el acuerdo procedente, por una parte, y por otra, a hacerlo del conocimiento del peticionario en breve término, de donde se concluye que no es suficiente que la autoridad responsable haya adjuntado a su informe justificado la copia fotostática del oficio que contenga su contestación para que con ello se tenga por satisfecha la garantía señalada, dado que estuvo obligada a probar que lo hizo del conocimiento del peticionario, circunstancia ésta que si no acreditó y ni tan siquiera adujo no da lugar a concluir el que la falta de la notificación de la contestación producida, se subsane con el informe justificado al que se anexe copia del acuerdo recaído a la solicitud formulada, en virtud de que la violación de la garantía, no puede repararse en esa actuación, por no existir precepto legal que así lo autorice.

AMPARO EN REVISIÓN RA- 241/72.- ALFREDO A. CARRASCO Y COAGS. SÉPTIMA ÉPOCA. VOL. 42. SEXTA PARTE. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, PÁG. 85-86. " 113

111 *Ibid.*, p. 66

112 *Ibid.*, p. 54-55

113 *Ibid.*, p. 54

g).- *El criterio jurisprudencial tocante al "breve término" ha sido el siguiente:*

" PETICIÓN, DERECHO DE. TÉRMINO PARA EL ACUERDO RESPECTIVO. Atento a lo dispuesto por el artículo 8º de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional.
TESIS JURISPRUDENCIAL 470. APÉNDICE 1917-1975.- TERCERA PARTE. SEGUNDA SALA. PÁG. 767 " 114

" PETICIÓN, DERECHO DE. El "breve término" a que se refiere el artículo 8º constitucional, es el en que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse, y no puede decirse que existe, si han pasado años sin que una petición haya sido acordada.
QUINTA ÉPOCA, TOMO LV, PÁG. 2551.- GAYOL ROBERTO SUC. DE. " 115

" PETICIÓN, DERECHO DE. La violación de la garantía individual que otorga el artículo 8º de la Constitución Federal puede existir aún cuando no transcurran más de cuatro meses desde que se presentó la petición, porque la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que figura con el número 188 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Tercera Parte, no establece que para que se produzca esa violación necesariamente debe transcurrir el indicado plazo; en consecuencia, para determinar el breve término a que alude dicho precepto constitucional, deben tomarse en cuenta, en cada caso, las circunstancias que le sean propias y con base en ellas determinarse.
AMPARO EN REVISIÓN 776/72.- LUIS OCHOA VAZQUEZ.- SÉPTIMA ÉPOCA. VOL. 49. SEXTA PARTE. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. PÁG. 51-52 " 116

h).- *Por lo que hace a la petición dirigida a una autoridad que es incompetente, la jurisprudencia de los Tribunales Federales ha sostenido que:*

" DERECHO DE PETICIÓN. La solicitud que se haga de acuerdo con el artículo 8º constitucional, y por conducto debido, no puede dejar de ser tramitada, y la autoridad ante quien se presente está obligada a hacerla llegar a aquella a quien va dirigida, sin que exista razón para que deje de hacerlo, el que la autoridad que recibe la petición, no está capacitada para resolver sobre ella.
QUINTA ÉPOCA, TOMO XVI, PÁG. 476.- HIDALGO FACUNDO Y COAGS. " 117

" PETICIÓN, DERECHO DE. En los términos del artículo 8º constitucional, toda autoridad, aún la que se estima incompetente, debe pronunciar el acuerdo relativo a las solicitudes que ante ellas se presenten, y hacerlo conocer al solicitante.
SEXTA ÉPOCA, TERCERA PARTE: VOL. XII, PÁG. 58.- A.R. 3549/57.- RAÚL GAVIÑO REVILLA. UNANIMIDAD DE 4 VOTOS. " 118

" FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. SU FALTA NO SE SUPLE CON EL CONSENTIMIENTO AL ELEVARLES UNA SOLICITUD. El elevar una petición a una

114 *Ibid.*, p. 69

115 *Ibid.*,

116 *Ibid.*, p. 56

117 *Ibid.*, p. 65

118 *Ibid.*, p. 62

autoridad, no indica que se deba estimar consentida la resolución que esa autoridad dicte fuera de sus facultades legales, aunque sea congruente con la petición hecha. Pues si se eleva una petición a una autoridad, el artículo 8º constitucional la obliga a proveer al respecto, pero no a actuar fuera de sus facultades para resolver, o tumar la petición a la autoridad competente, comunicando tal cosa al interesado. Y si al dictarse la resolución por la autoridad a que se hizo la petición, tal resolución resulta lesiva para los derechos del peticionario, éste tiene expeditas sus acciones para impugnar esa resolución, aún por la falta de facultades de la autoridad, pues sólo se puede consentir la competencia cuando se trata de la jurisdiccional y hay precepto expreso que lo autorice, como serían por ejemplo, los artículos 16, 23 y relativos del Código Federal de Procedimientos Civiles, pero no puede decirse que, en la materia administrativa, haya consentimiento de la falta de facultades para resolver, en forma tal que sustituye a la ley como fuente única de competencia.

AMPARO EN REVISIÓN 611/73.- LABORATORIOS COLUMBIA, S.A., SÉPTIMA ÉPOCA. VOL. 61. SEXTA PARTE. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. PÁG. 29-30 " 119

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 52

4.3 BREVE NOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO DE PROTECCIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. SUS CLASES:

A) DIRECTO.

B) INDIRECTO.

El juicio de amparo mexicano es una institución de suma importancia y trascendencia para la ciencia jurídica y el formular un concepto que comprenda tanto su naturaleza, sus objetivos, sus propósitos o sus fines, es una tarea no del todo fácil de cumplir. Motivo más que suficiente para que iniciemos el estudio de este punto abordando el estudio de algunos conceptos que sobre dicho concepto han formulado destacados doctrinarios:

a).- DR. CARLOS ARELLANO GARCÍA.

" Es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada "quejoso", ejercita el derecho de acción, ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado "autoridad responsable", un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación y Estados, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios. " ¹²⁰

b).- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M.

" (Del castellano amparar, en el sentido de proteger o tutelar los derechos de una persona). El juicio de amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aún de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva. " ¹²¹

c).- DR. IGNACIO BURGOA ORIHUELA.

" ... el amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (latu sensu) que, en detrimento de sus derechos, viole la Constitución.

Esta misma idea, expresa en otros términos, nos describe el amparo como una institución jurídica de tutela directa de la Constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria (control constitucional y legal) que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso (control jurisdiccional en vía de acción) y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobernado en particular y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad (latu sensu) inconstitucional o ilegal que lo agrave.

¹²⁰ Arellano García, Carlos. PRÁCTICA FORENSE DEL JUICIO DE AMPARO. 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 1989. p. 1

¹²¹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. VOL. 1 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1992. p. 157

Las notas esenciales de nuestro juicio constitucional pueden conjugarse en la siguiente descripción:

El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (latu sensu) que le cause un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine. " 122

De los conceptos anteriores, observamos que los autores utilizan diversos términos para definir al amparo tales como los de juicio, el de proceso, el de recurso, entre otros. Circunstancia esta que nos obliga a analizar dichos términos para así tratar de visualizar a cuál de ellos se enfoca más el amparo, y así tenemos que:

1.- *Juicio*. Deviene del latín "iudicium" que significa acto de decir o mostrar el derecho. Procesalmente tiene dos significados: en un sentido amplio, se le emplea como sinónimo de proceso y, en un sentido restringido, se le utiliza para designar a una sola etapa del proceso la que se denomina juicio y a un sólo acto que es la sentencia.

Tanto en la doctrina, legislación y jurisprudencia mexicanas es más frecuente el primer significado. Al respecto la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que:

" La Suprema Corte tiene establecido en diversas ejecutorias, que por juicio, para los efectos del amparo, debe entenderse el procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquier forma, hasta que quede ejecutada la sentencia definitiva.
APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1917-1985, CUARTA PARTE, TERCERA SALA, TESIS NÚM. 168. PÁG. 508 " 123

Este criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es aceptado por algunos doctrinarios entre los cuales están:

a).- El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, quien dice, juicio es el procedimiento contencioso que concluye con la sentencia.

b).- El Dr. Alfonso Noriega Cantú, quien indica, juicio en materia de amparo, es todo procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquier forma y hasta que se dicte sentencia definitiva.

Podemos concluir diciendo que, juicio, es un litigio que los interesados ponen en conocimiento del juez para que sea éste quien resuelva dicha controversia a través de una sentencia de carácter definitivo e irrevocable dando lugar así al proceso.

2.- *Litigio*. Es un conflicto de intereses entre partes contrapuestas con trascendencia jurídica.

¹²² Burgoa Orihuela, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. 23ª ed., Ed. Porrúa, México, 1986. p. 176 y 177

¹²³ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. VOL. 3 Instituto de Investigaciones jurídicas de la U.N.A.M., México, 1992. p. 1848

3.- *Proceso*. En general, es un conjunto de actos jurídicos ordenados y vinculados entre sí encaminados a solucionar un litigio por un órgano estatal que actúa imperativa e imparcialmente.

Puede existir litigio sin proceso, proceso sin litigio (como es el caso de la jurisdicción voluntaria), pero nunca juicio sin proceso.

4.- *Recurso*. Es un medio de impugnación de las partes en el proceso, para que éstas acudan ante el propio juzgador o ante un tribunal superior con el fin de refutar los errores e injusticias cometidas por el órgano de conocimiento y así cambiar el sentido de la sentencia impugnada.

En atención de los conceptos anteriores, considero que el amparo mexicano es al mismo tiempo una institución jurídica, un proceso, un juicio y por excepción un recurso de carácter extraordinario (como lo veremos más adelante al estudiar el amparo directo o uni-instancial), por virtud del cual, toda persona a través del ejercicio del derecho de acción pone en movimiento a los órganos judiciales federales y aún a los locales (en el caso de la competencia auxiliar), para que éstos resuelvan sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad, o bien, sobre la legalidad o ilegalidad, de los actos de la autoridad cuando estos causen agravios y lesionen la esfera jurídica de aquél.

Antes de comenzar el estudio de los dos tipos de amparo, no debemos pasar por alto el origen del amparo, figura que en un principio tuvo el propósito esencial y fundamental de proteger los derechos fundamentales de la persona humana insertos en la Ley Suprema contra su vulneración por parte de la autoridad estatal. Por lo que hace a los antecedentes históricos del amparo mexicano, diremos que, la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, embrionariamente, fijó un sistema de control constitucional mediante una serie de atribuciones encomendadas a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que conociera de las infracciones al Código Político (artículo 137, fracción V, inciso sexto). Igualmente, en las Constituciones Locales de 1825 hay indicios sobre el juicio de amparo pero son la Constitución Yucateca del 18 de mayo de 1841, de Manuel Crescencio Rejón, y el Acta de Reformas a la Constitución Federal de 1824 del 5 de abril de 1847, a iniciativa de Mariano Otero, las que consagraron el juicio de amparo mexicano.

A).- EL AMPARO INDIRECTO.

Es el amparo que se promueve ante los jueces de Distrito pero en una segunda instancia, puede llegar al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito a través de la interposición del recurso de revisión.

La acción constitucional se ejercita ante un juez de Distrito cuando los actos de autoridad que se reclamen, no sean sentencias definitivas o laudos laborales definitivos. Este principio se consagra en el artículo 107, fracciones V, VI y VII de la Constitución Federal, el que no solo fija la competencia de los tribunales federales pues en él también descansa la procedencia de las dos especies de amparo. El artículo 114 de la Ley de Amparo establece las hipótesis de procedencia del juicio de garantías indirecto.

Sobre esta especie de amparo, el Dr. Arellano García opina que:

" En nuestro concepto, no es conveniente llamarle a este amparo indirecto "amparo biinstancial" pues, si bien es cierto que en el amparo indirecto existen dos instancias, cuando se

interpone el recurso de revisión, no menos cierto es que el amparo directo también puede haber dos instancias en la hipótesis prevista por la fracción V del artículo 83 de la Ley de Amparo. " 124

El artículo 114 de la Ley de Amparo, como se dijo, rige los supuestos de procedencia del amparo ante el juez de Distrito:

" Art. 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicio al quejoso.

II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluirlo.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében;

IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación;

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º de esta ley. " 125

¹²⁴ Arellano García, Carlos. PRÁCTICA FORENSE DEL JUICIO DE AMPARO. Op. cit., p. 224-225

¹²⁵ NUEVA LEGISLACIÓN DE AMPARO REFORMADA.

Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. 59 ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993. p. 113-114

Por un caso excepcional previsto por los artículos 37 y 156 de la Ley de Amparo, el amparo indirecto podrá interponerse ante el superior del tribunal que haya cometido la violación.

B).- EL AMPARO DIRECTO.

El juicio de amparo directo o uni-instancial es aquél que directamente se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito en única instancia o en jurisdicción originaria, es decir, sin que antes de su interposición haya ocurrido alguna otra instancia. Generalmente, este amparo procede contra sentencias definitivas civiles, mercantiles, penales, administrativas o laudos arbitrales definitivos, según lo preceptúan los artículos 107, fracciones V y VI de la Constitución y el 158 de la Ley de Amparo.

Por reformas constitucionales y legales de 1987, se otorgaron facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conozca de amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten (artículo 107, fracción V, de la Constitución y 182 de la Ley de Amparo). Esa facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia se materializa al producirse una voz mayoritaria de sus miembros sobre cierto caso que presente dichas características especiales, siendo la apreciación referida totalmente subjetiva. Además, tal facultad puede desplegarse por cualesquiera de las Salas de la Suprema Corte de Justicia, ejercitándose de oficio por la Sala Competente, a petición del Procurador General de la República o por cualquier Tribunal Colegiado de Circuito.

Los supuestos legales para pedir este tipo de amparo son los siguientes:

" Art. 158.- El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicadas.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surgan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio. " 126

Pero por una excepción prevista por los artículos 107, fracción IX de la Constitución y por el 93 de la Ley de Amparo, este tipo de amparo se convierte en bi-instancial por la procedencia

¹²⁶ Ibid., p. 134-135

del recurso de revisión contra la resolución dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito, motivo por el cual el Dr. Arellano García considera erróneo denominarlo "amparo uni-instancial".

Algunos rasgos distintivos entre ambos tipos de amparo son los siguientes: 1) El amparo directo se plantea para ser resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito, y el indirecto se promueve ante los jueces de Distrito y aún ante autoridades que tienen competencia auxiliar; y, 2) En el amparo directo, a diferencia del indirecto, no hay audiencia constitucional de pruebas y alegatos.

El único supuesto en que las sentencias judiciales (materia del amparo directo) son impugnables en el amparo indirecto es el siguiente:

*" Emplazamiento, competencia para conocer del amparo contra una sentencia definitiva, cuando se reclama la falta de. Aunque el acto reclamado en el amparo, consista en una sentencia definitiva, si ésta se reclama por haber sido el quejoso privado en absoluto de audiencia, en virtud de que no fue emplazado legalmente, la competencia para conocer del juicio de garantías, corresponde al juez de Distrito respectivo, y la Suprema Corte de Justicia no debe conocer del mismo en única instancia. TOMO CXVIII, TESIS 427. "*¹²⁷

¿ EL AMPARO DIRECTO O UNI-INSTANCIAL ES UN RECURSO EXTRAORDINARIO ?
Recordemos antes que nada que el recurso, es un medio de impugnación de resoluciones judiciales dictadas en un proceso ya iniciado y que se promueve ante un tribunal de mayor jerarquía (regla general) con el propósito de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada. Dentro de los recursos hay unos que se denominan extraordinarios, los que se promueven por causas específicamente previstas en las leyes procesales y que tienen por objetivo el examinar la legalidad del procedimiento o de las resoluciones de fondo.

Por antonomasia, el recurso extraordinario es el de casación, por el cual, se busca anular el procedimiento o la sentencia de fondo por mediar violaciones legales que se imputan al juez que dictó sentencia definitiva. El recurso de casación ha sido absorbido por el juicio de amparo contra sentencias judiciales, motivo que explica por qué al amparo directo se le ha denominado también "amparo-casación o amparo-judicial".

En atención de este amparo-judicial y en especial de las reglas básicas de su operancia podemos decir que las violaciones que ataca se clasifican en: 1) Violaciones cometidas durante el procedimiento, siempre y cuando, afecten las defensas del quejoso y con ello se trascienda en el resultado del fallo (errores in procedendo); y, 2) Violaciones de fondo (errores in iudicando). Ambas violaciones procesales sólo pueden promoverse y atacarse con motivo de la sentencia definitiva (artículo 158 de la Ley de Amparo).

Observamos que tanto el amparo directo como el recurso de casación, proceden contra sentencias definitivas por vicios de ilegalidad in iudicando e in procedendo. Las decisiones que emiten los órganos de control en el amparo directo, es decir, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, en substancia, invalidan el fallo impugnado por contravenir éste la garantía de legalidad originándose el reenvío al tribunal responsable para que deje insubsistente la sentencia anulada, procediéndose a dictar una nueva que se ajuste al alcance del fallo protector o invalidatorio.

¹²⁷ Arellano García, Carlos. PRÁCTICA FORENSE DEL JUICIO DE AMPARO. Op. cit., p. 423

Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los Tribunales Colegiados de Circuito, no tienen jurisdicción plena para substituirse íntegramente al referido tribunal responsable el que deberá pronunciar nuevo fallo que estará total o parcialmente vinculado con la sentencia de amparo si se trata de errores in iudicando, o desvinculado de ella en el caso de errores in procedendo.

Por otro lado, la substanciación del amparo directo es semejante con la del recurso ordinario de apelación. Puede decirse que este tipo de amparo, en el fondo, implica una tercera o una instancia más, en sus respectivos casos, del juicio en que se dictó la sentencia reclamada.

El exámen de las sentencias impugnadas en el amparo directo (amparo-casación o amparo-judicial) debe limitarse al estudio de su legalidad, a la luz de los artículos 14 de la Constitución y 158 de la Ley de Amparo sin que pueda hacerse un nuevo análisis de los hechos, que en un principio, deben apreciarse tal y como fueron comprobados ante los tribunales ordinarios (artículo 78 de la Ley de Amparo).

Para concluir con la cuestión sobre si el amparo directo es un recurso extraordinario, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, opina que el amparo es un proceso o un juicio unitario que se desenvuelve en dos procedimientos: el directo y el indirecto. Su unidad descansa en su procedencia y teleología contra cualquier acto de autoridad que agravie al gobernando, y en que tutela la Constitución e imbitamente a toda la legislación secundaria mediante su invalidación o su ineficacia concretas.

4.4 AUTORIDADES COMPETENTES EN EL JUICIO DE AMPARO.

Las atribuciones estatales se realizan a través de tres funciones que son: legislativa, ejecutiva y judicial. Cada una de ellas es materialmente diferente entre sí y se llevan a cabo por diversos órganos creados por la ley los que desempeñan sus funciones según las facultades que les han sido otorgadas. Es decir, el conjunto de facultades que la ley otorga a cada una de las autoridades estatales encargadas de desempeñar determinada función estatal, es lo que constituye la competencia.

Bajo este orden de ideas, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, elabora un concepto de competencia judicial propio para nuestro juicio de amparo al expresar que:

" ... es el conjunto de facultades que la normación jurídica otorga a determinadas autoridades estatales, con el fin de establecer el control constitucional, en los casos previstos por el artículo 103 de la Ley Suprema. " ¹²⁸

En la función jurisdiccional que lleva a cabo el Poder Judicial Federal se distinguen dos especies que son: 1) La judicial, que tiene por fin la resolución de un problema que puede o no ser constitucional y donde el juez de conocimiento, no se coloca en una relación de control sobre las demás autoridades (artículos 104 a 106 constitucionales); y, 2) La de control constitucional, cuando los poderes federales judiciales abordan el examen de los actos ordenados y ejecutados por otros poderes, para establecer si éstos contravienen o no el régimen constitucional. La primera función la despliegan los Tribunales Unitarios de Circuito, en tanto que, la segunda, se realiza por los jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Antes de precisar la competencia de cada uno de los órganos del Poder Judicial Federal, diremos que, la competencia, en general, se revela como una limitación a la jurisdicción y representa el presupuesto procesal para el ejercicio de la acción de amparo. En otro orden de ideas por las reformas de 1987, los Tribunales Colegiados de Circuito conocerán de los juicios de amparo directo y de los recursos de revisión, a menos que, en dichos juicios, el acto fundamental reclamado sea una ley federal o local de los que conocerá por recursos la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por dichas reformas, la Suprema Corte se convirtió en un tribunal de control constitucional y los Tribunales Colegiados controlarán la legalidad.

A).- COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

1.- EN AMPARO INDIRECTO O BI-INSTANCIAL:

a) *Tiene competencia exclusiva:*

" ... cuando el acto reclamado sea una ley federal o local, un tratado internacional, un reglamento federal heterónimo expedido por el Presidente de la república conforme al artículo 89, fracción I de la Constitución, o un reglamento o cualquier ordenamiento legal local decretado por el gobernador de la entidad federativa de que se trate. " ¹²⁹

¹²⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Op. cit., p. 381

¹²⁹ *Ibíd.*, p. 392

Para la operancia de esta competencia es necesario que:

"... en los agravios que se formulen en la revisión la parte recurrente debe replantear el problema de inconstitucionalidad de los ordenamientos señalados conforme a lo establecido en la propia disposición normativa." ¹³⁰

Igualmente, tiene competencia exclusiva cuando el amparo promovido ante el juez de Distrito se funde en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional (amparo-soberanía).

"El criterio que determina la competencia exclusiva de la Suprema Corte en el conocimiento del amparo indirecto o bi-instancial mediante el recurso de revisión, se funda en que en los casos apuntados las cuestiones planteadas ante la jurisdicción federal atañen directamente a la defensa de la Constitución, es decir, al control constitucional y no al control de legalidad." ¹³¹

b) Tiene facultad de atracción:

Para conocer de amparos en revisión que por sus características especiales así lo ameriten (artículo 107, fracción VIII, inciso b), párrafo segundo de la Constitución). Esta apreciación es de naturaleza "subjetiva" y rompe con las reglas competenciales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, en lo referente al recurso de revisión contra sentencias de los jueces de Distrito; además, propicia arbitrariedad e inseguridad en la actuación de los órganos del amparo en perjuicio de las partes sobre todo de las que no son autoridades responsables.

Para el Dr. Ignacio Burgoa:

"... tal facultad es una amenaza para el orden jurídico del país ausplicable primordialmente por factores de carácter político, muchas veces reñidos con el Derecho." ¹³²

Además, dicha facultad atenta contra la descentralización de la justicia federal.

2.- EN AMPARO DIRECTO O UNI-INSTANCIAL, SU INTERVENCIÓN LO VUELVE BI-INSTANCIAL.

a) Recurso de revisión:

Contra sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito que versen sobre la inconstitucionalidad de alguna ley o establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, sin fundarse en la jurisprudencia que la propia Suprema Corte de Justicia haya sustentado al respecto (artículo 107, fracción IX de la Constitución).

Esta facultad, se amplía si se trata de cuestiones sobre inconstitucionalidad de tratados internacionales, de reglamentos expedidos por el Presidente de la República, y de reglamentos de leyes locales provenientes de los gobernadores de los Estados (artículo 83, fracción V de la Ley de Amparo).

¹³⁰ Ibid.,

¹³¹ Ibid.,

¹³² Ibid., p. 393

Ambas hipótesis se materializan, si en la demanda respectiva, el quejoso plantea las referidas cuestiones de inconstitucionalidad sin que deban señalarse expresamente como actos reclamados los ordenamientos ya citados.

b) Facultad de atracción:

Se siguen los mismos lineamientos apuntados para el amparo indirecto (artículo 182 y siguientes de la Ley de Amparo).

3.- COMPETENCIA DEL PLENO Y DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

a) En amparo indirecto o bi-instancial:

Del pleno.- Si de la sentencia recurrida de los jueces de Distrito, el acto reclamado, consistió en una ley federal o local, o un tratado internacional por ser inconstitucional (artículo 11, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

Igualmente, si la acción de amparo se fundó en las fracciones II o III del artículo 103 constitucional.

De las Salas.- Si de la sentencia recurrida de los jueces de Distrito, el acto reclamado, haya sido un reglamento federal heterónomo expedido por el Presidente de la República (artículo 89, fracción I de la Constitución), o bien, un reglamento heterónomo local proveniente de un gobernador estatal. La competencia de las Salas se establece en razón de la materia normativa de tales reglamentos (artículos 24 a 27, en sus fracciones I, incisos A), de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

Así mismo, les incumbe el conocimiento del recurso de revisión contra los fallos constitucionales de primera instancia con motivo de la facultad de atracción, operando entre ellas, el mismo criterio material (artículos 24 a 27, en sus fracciones I, incisos B), de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

b) En amparo directo o uni-instancial:

Del Pleno.- Contra sentencias recurridas de los Tribunales Colegiados de Circuito, si en ellas, se decidió alguna cuestión sobre inconstitucionalidad de leyes federales, leyes locales, o de tratados internacionales (artículo 11, fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

De las Salas.- Contra sentencias recurridas de los Tribunales Colegiados de Circuito, si en ellas, se decidió sobre la constitucionalidad de algún reglamento heterónomo, ya sea federal o local, regiendo también el criterio material (artículos 24 a 27, en sus fracciones II de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

También opera dicha regla limitativa respecto de la facultad de atracción que ejerzan las Salas basada en la índole material de este tipo procedimental (artículos 24 a 27, en sus fracciones III de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

B).- COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

Su competencia abarca los dos tipos de amparo la que puede alterarse por la facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1.- EN AMPARO INDIRECTO O BI-INSTANCIAL.

Por el recurso de revisión contra las sentencias de los jueces de Distrito que versen sobre cualquier materia e independientemente de cualquier modalidad específica, proveniente de la cuantía y de la calidad de los sujetos procesales (artículo 107, fracción VIII, párrafo último de la Constitución y 85 de la Ley de Amparo).

2.- EN AMPARO DIRECTO O UNI-INSTANCIAL.

Contra toda sentencia definitiva de cualesquiera materia con independencia de toda modalidad específica del juicio respectivo en que se hubiese dictado. Por esta forma, asumen el control de legalidad y tienen una amplísima competencia (artículo 107, fracción V de la Constitución y 158 de la Ley de Amparo).

3.- COMPETENCIA ENTRE LOS DIVERSOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

Funcionan en todo el territorio nacional distinguiéndose dos tipos que son: 1) Los Especializados por razón de la materia sobre la que verse el amparo de que se trate; y, 2) Los que tienen competencia sobre cualquier materia (artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal). El Pleno de la Suprema Corte de Justicia fijará la especialidad respectiva (artículo 12, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

Territorialmente cada Tribunal Colegiado de Circuito tiene una circunscripción en la que ejerce sus funciones misma que es fijada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Si en una circunscripción, existen dos o más Tribunales Colegiados de Circuito Especializados, su competencia se determinará por turno.

C).- COMPETENCIA DE LOS JUECES DE DISTRITO.

En primera instancia conocen del amparo indirecto o bi-instancial contra cualquier acto de autoridad que no sea una sentencia definitiva o alguna resolución que ponga fin al juicio.

Su competencia puede darse en tres formas:

1.- POR EL TERRITORIO:

Cada juez de Distrito tiene asignada una circunscripción territorial en donde ejerce jurisdicción, siendo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia quien delimita el ámbito de su actuación (artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal). El artículo 36 de la Ley de Amparo, en relación con el 107, fracción VII de la Constitución, son los que fijan las reglas de competencia territorial para los jueces de Distrito siendo estas las siguientes:

a) Es competente el juez de Distrito en cuya jurisdicción debe tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute, o se haya ejecutado el acto reclamado.

b) Si los actos ejecutivos tienen la posibilidad de realizarse materialmente en diferentes lugares y los que a su vez comprendan varias jurisdicciones territoriales de diversos jueces de Distrito, será competente el juez que hubiere prevenido, es decir, será la elección del quejoso la que determine la competencia.

c) Si el acto reclamado consiste en una resolución que no requiera de ejecución material, será competente el juez de Distrito del lugar en que resida la autoridad responsable. Esta regla sólo rige en el caso de que los actos reclamados, sean declarativos o negativos y que no conlleven ningún acto ejecutivo.

Al respecto diremos que, el criterio que sigue la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la competencia territorial de los jueces de Distrito es el consignado en el inciso a), es decir, será competente el juez de Distrito en cuya jurisdicción se ejecuten, traten de ejecutarse, o se hayan ejecutado los actos reclamados.

La determinación de esta competencia debe fijarse al examinarse la demanda de amparo, ya sea en su presentación, o bien, en la audiencia constitucional.

2.- POR LA MATERIA JURÍDICA SOBRE LA QUE VERSE EL ACTO RECLAMADO.

Únicamente rige para los jueces de Distrito especializados determinando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia la materia, teniendo los restantes competencia para conocer sobre cualquier materia.

3.- POR LA ÍNDOLE ESPECIAL DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN ALGUNOS CASOS.

Los artículos 42 y 43 de la Ley de Amparo contienen las reglas para este criterio competencial en los que el juez de Distrito respectivo, conocerá de los actos que se reclamen a otro juez de Distrito, a un Tribunal Unitario de Circuito, o la autoridad que auxilie a la justicia federal.

D).- COMPETENCIA CONCURRENTE.

Por el artículo 107, fracción XII, párrafo primero de la Constitución y del 37 de la Ley de Amparo, se faculta para ejercer la función jurisdiccional en materia de amparo al superior del tribunal que cometa las violaciones a las garantías consignadas en los artículos 16, en materia penal y, 19 y 20 constitucionales.

Pero el referido artículo 37, limita la procedencia de esta competencia pues expresa que sólo procederá el amparo respecto del artículo 20 constitucional en sus fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo, a diferencia del artículo 107 constitucional, en su fracción XII, párrafo primero, que expresa que procederá contra todas las fracciones del referido artículo 20.

Las resoluciones dictadas por ese superior jerárquico son impugnables en revisión (artículo 83, fracciones II y IV de la Ley de Amparo), conociendo éste del amparo desde su iniciación y hasta que se dicte sentencia definitiva.

Su procedimiento es igual al del amparo indirecto, salvo lo dispuesto por el artículo 156 de la Ley de Amparo (el término para la rendición del informe justificado será de tres días

improrrogables, efectuándose la audiencia constitucional dentro de diez días contados desde el siguiente en que se admitió la demanda).

E).- COMPETENCIA AUXILIAR.

Por esta se faculta a los jueces de primera instancia a intervenir en los amparos a que se refiere el artículo 107 constitucional, en su fracción XII, párrafo segundo, así como por los artículos 38, 39, 40 y 144 de la Ley de Amparo. Bajo esta competencia dichos jueces realizan cierto tipo de actos que determina la legislación dada la urgencia extema del asunto.

Entre el artículo constitucional y los relativos de la Ley de Amparo que mencionamos hay discrepancias ya que: el 38 de esta última, limita la acción de amparo al reglamentar sólo como autoridades responsables a las que "ejecuten o traten de ejecutar" y, por otro lado, restringue la suspensión provisional a 72 horas; el 39, sólo admite la competencia por casos urgentes y de suma gravedad (actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro, o algunos de los prohibidos por el artículo 22 constitucional); entre los artículos 39 y 40 hay incongruencia dada la naturaleza de actos que señala el primero y contra los que procede el amparo; y, por su parte, el 40 señala que podrá ser autoridad responsable un juez de primera instancia siendo que éste, no puede realizar dichos actos. Además, por ese artículo 40, se permite la injerencia de jueces que no son de primera instancia como es el caso de jueces locales, municipales y de paz o menores.

F).- COMPETENCIA POR ACUMULACIÓN.

Procesalmente, en ciertos casos, es recomendable la acumulación para así satisfacer el principio de economía procesal para evitar con ello se dicten sentencias contradictorias en asuntos que están vinculados. La Ley de Amparo en su capítulo VI, reglamenta conjuntamente la competencia y la acumulación estableciendo su artículo 57 los supuestos de acumulación de un expediente en trámite ante un juez de Distrito, expresando la fracción I de dicho precepto que la acumulación se decreta por oficio o a petición de parte en juicios con aspectos coincidentes (identidad de quejoso y de acto reclamado), y no coincidentes (diversidad de responsables y de violaciones constitucionales). Y por su parte, la fracción II del mismo precepto reglamenta juicios contra las mismas autoridades, en donde, el acto reclamado es el mismo y los quejosos son diversos.

Por el artículo 58 de la Ley de Amparo, será competente para conocer de la acumulación y de los juicios acumulados, el juez de Distrito que hubiere prevenido y el juicio más reciente se acumulará al más antiguo (párrafo primero); en caso de incertidumbre, resolverá el Tribunal Colegiado de Circuito de cuya jurisdicción resida el juez de Distrito que previno (párrafo segundo).

El procedimiento para la acumulación se rige por los artículos 59 y 60 de la Ley de Amparo.

Si no procede la acumulación, resolverá el Tribunal Colegiado de Circuito dentro de cuya jurisdicción resida el juez de Distrito que previno (artículo 61 de la Ley de Amparo).

La acumulación suspende el procedimiento en los juicios de que se trate, excepto los incidentes de suspensión (artículo 62 de la Ley de Amparo).

En la competencia concurrente, la acumulación ha de preferir a los jueces federales (artículo 64 de la Ley de Amparo).

Por lo que hace a la acumulación de amparos que se tramiten ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o un Tribunal Colegiado de Circuito, su procedencia es muy restringida (artículo 65 de la Ley de Amparo).

Concluiremos este punto señalando algunas consideraciones referentes a la competencia e incompetencia en el juicio de amparo:

1.- Procesalmente, la incompetencia puede hacerse valer de oficio o a petición de parte, pudiendo ser ésta última por declinatoria o inhibitoria. En el amparo proceden estas dos vías por aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles (artículo 2º de la Ley de Amparo).

2.- La cuestión competencial suspende la tramitación del amparo en lo principal, más no el incidente de suspensión (artículo 53 de la Ley de Amparo).

3.- La Ley de Amparo es omisa respecto de la situación de validez o nulidad que corresponda a las actuaciones ante un órgano incompetente. No olvidemos que el Código Federal de Procedimientos Civiles, se aplica supletoriamente en materia de amparo y el que en su artículo 17 dispone que:

"Es nulo de pleno derecho lo actuado por el tribunal que fue declarado incompetente, salvo disposición contraria de la ley.

En los casos de incompetencia superveniente, la nulidad sólo opera a partir del momento en que sobrevino la incompetencia.

No obstante esta nulidad, las partes pueden convenir en reconocer como válidas todas o algunas de las actuaciones practicadas por el tribunal declarado incompetente. " 133

4.- Las cuestiones contenciosas sobre competencia sólo pueden surgir entre órganos de la misma categoría.

¹³³ NUEVA LEGISLACIÓN DE AMPARO REFORMADA.

Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, 59ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993. p. 284-285

4.5 GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO.

Las partes en el juicio de amparo.- Generalmente, por parte se entiende a la persona que interviene en un juicio, ya sea ejercitando una acción, oponiendo una excepción o interponiendo un recurso; pero lo que diferencia a las partes de otras personas que pueden intervenir en el juicio (por ejemplo, los peritos, los testigos, etc.), es el interés de obtener una sentencia favorable. Por ende, son partes en el juicio de amparo el agraviado o quejoso, la autoridad responsable, el tercero perjudicado y el Ministerio Público.

a) El quejoso o agraviado.- Es el que promueve el juicio de amparo, quien demanda la protección de la justicia federal. Es la parte que ataca un acto de autoridad por considerarlo lesivo de sus derechos consignados en los artículos 103 constitucional y 1º de la Ley de Amparo.

Puede ser toda persona, física o moral, todo gobernado, independientemente de su sexo, nacionalidad, estado civil o edad, pudiendo promover por sí o por interpósita persona.

b) La autoridad responsable.-

" ... es la parte contra la cual se demanda la protección de la Justicia Federal; es el órgano del Estado, que forma parte de su gobierno, de quien proviene el acto que se reclama (ley o acto en sentido estricto), que se impugna por estimar el quejoso que lesiona las garantías individuales o que transgrede en su detrimento el campo de competencias que la Carta Magna delimita a la Federación y a sus Estados miembros; esto es, que rebasa las atribuciones que respecto de una y otras la Constitución ha precisado. " ¹³⁴

En materia de amparo, sólo se considerará como autoridad a la que actúa con imperio, es decir, la persona de Derecho Público cuyo acto reclamado satisfaga las características de la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.

El artículo 11 de la Ley de Amparo señala los tipos de autoridades responsables pudiendo ser éstas ordenadoras y ejecutoras.

" La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, en tesis jurisprudenciales que pueden verse con los números 75 y 76, páginas 122 y 128 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, parte común al Pleno y a las Salas, que " El término =autoridades= para los efectos del amparo comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hechos, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen ", y que tales autoridades "Lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo ". ¹³⁵

c) El tercero perjudicado.- Es la parte que resulta beneficiada con el acto que el agraviado impugna en el juicio, ya que tiene interés en que dicho acto subsista y no sea destruido por la

¹³⁴ MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO.

Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

11ª reimp., Ed. Themiz, México, 1993. p. 22

¹³⁵ *Ibid.*, p. 23

sentencia que se dicte al efecto. Puede decirse que hace causa común con la autoridad responsable, quien procurará que su acto impugnado quede firme.

d) *El Ministerio Público Federal.*- intervendrá en el juicio de amparo cuando el caso de que se trate, a su juicio, afecte el interés público.

I.- SUBSTANCIACIÓN DEL AMPARO INDIRECTO.

1.- *Presentación de la demanda de amparo.*

En el amparo, la demanda:

" ... es el acto procesal del quejoso en virtud del cual ejercita la acción de amparo para solicitar la protección de la Justicia Federal, al estimar que uno o varios actos reclamados, de una o varias autoridades responsables, violan sus garantías individuales o sus derechos derivados de la distribución competencial entre Federación y Estados." ¹³⁶

Por regla general, la demanda se formulará por escrito (artículo 116 de la Ley de Amparo), pero en el caso de actos de grave peligro para el quejoso, se hará por comparecencia (artículo 117 de la Ley de Amparo). Así mismo, los artículos 118 y 119 del referido ordenamiento prevén la posibilidad de que la demanda se formule por vía telegráfica.

* Contenido de la demanda *

" Art. 116.-

- I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;
- II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- III. La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la Ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes.
- IV. La Ley o acto que de cada autoridad se reclama; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;
- V. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1º de esta ley;
- VI. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1º de esta ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida. " ¹³⁷

¹³⁶ Arellano García, Carlos. PRÁCTICA FORENSE DEL JUICIO DE AMPARO. Op. cit., p. 233-234

¹³⁷ NUEVA LEGISLACIÓN DE AMPARO REFORMADA. Alberto Trueba Urbina, et.al. Op. cit., p. 115

* Documentos que se acompañarán a la demanda *

Copias de ella para cada una de las partes, así como para integrar los cuadernos relativos a los incidentes de suspensión (artículo 120 de la Ley de Amparo); los documentos que acrediten la personalidad de la persona que represente al quejoso (si no actúa por su propio derecho); y, respecto a los documentos probatorios de la acción de amparo (pruebas documentales), estos podrán presentarse con la demanda, o bien, en la audiencia constitucional (artículo 151, párrafo primero del referido ordenamiento). Si es lo primero, el quejoso deberá ofrecerlos en su demanda.

* Ampliación o corrección de la demanda *

Sólo los criterios jurisprudenciales son los que norman esta materia pero es requisito indispensable para su operancia, que el quejoso se encuentre dentro del término legal para interponer el amparo. Corrobora lo anterior la siguiente tesis jurisprudencial:

" 1. Tesis 328 del Apéndice al tomo CXVIII. DEMANDA DE AMPARO, AMPLIACIÓN DE LA. Si de los informes rendidos por las autoridades señaladas como responsables, aparece que tienen injerencia en los actos reclamados, otras autoridades, debe admitirse la ampliación de la demanda que contra éstas se formula, a fin de que la protección constitucional sea efectiva y se favorezca la expedición del despacho de los negocios judiciales que es de interés público, al resolver en un solo juicio de amparo, respecto de todas las autoridades responsables, y no en diversos juicios, sobre el mismo asunto. Sin embargo, la ampliación debe hacerse oportunamente, tan pronto como aparezca de los informes o de alguna otra constancia de autos, que el acto reclamado emana de autoridad no designada como responsable, y precisamente antes de la celebración de la audiencia de derecho, en virtud de que con este auto se cierra lo que propiamente constituye la tramitación del juicio de garantías. " 138

Otras jurisprudencias han sustentado que la ampliación de la demanda puede ser una consecuencia del auto que ordenó aciarar la demanda. Por otro lado, ésta es indivisible para su admisión o rechazo según tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en el Apéndice 1975, No. 81, del Pleno y de las Salas.

2.- *Presentada la demanda, el secretario dará cuenta, registra y corre los avisos dentro de 24 horas (artículo 148 de la Ley de Amparo).*

3.- *El juez de Distrito, estudiará si tiene o no impedimentos (artículo 66 de la Ley de Amparo). De existir éstos, lo comunicará para su calificación (artículos 67 y 68 de la Ley de Amparo).*

4.- *El juez, estudiará su competencia (artículo 36 de la Ley de Amparo). Si es incompetente, esta se planteará en los términos de los artículos 49, 50 y 51 ante la autoridad que se tenga por competente.*

5.- *Auto de inicio. La demanda de amparo que se presente debe examinarse para que así se dicte el correspondiente auto el que puede tener tres sentidos:*

¹³⁸ Arellano García, Carlos. PRÁCTICA FORENSE DEL JUICIO DE AMPARO. Op. cit., p. 243-244

* De admisión *

Si no existe motivo de notoria improcedencia y la demanda cumple con los requisitos legales. A groso modo su contenido es el siguiente: expresará que se admite la demanda; se requerirá a las autoridades responsables para que rindan su informe con justificación dentro del término de 5 días; si hay tercero perjudicado, se le notificará la demanda y se le entregará una copia de ella; se fijará día y hora para la celebración de la audiencia dentro de un término que no excederá de 30 días; y, en caso de solicitarse la suspensión, se ordenará se formulen los incidentes correspondientes por cuerda separada.

* De aclaración *

Si la demanda presenta irregularidades, si se omiten los requisitos del artículo 116, si no hay precisión del acto reclamado, o bien, no se exhiban las copias que señala el artículo 120 de la Ley de Amparo. Su contenido es el siguiente: prevendrá al quejoso para que en el término de 3 días subsane los requisitos omitidos, o que haga las aclaraciones respectivas, o presente las copias faltantes; se apercibirá al quejoso que en caso de no cumplir con lo anterior, se tendrá por no interpuesta la demanda en caso de que el acto sólo afecte sus derechos patrimoniales, pero fuera de ésta hipótesis:

" ... transcurrido el término señalado sin haberse dado cumplimiento e la providencia relativa, el juez mandará correr traslado al Ministerio Público, por veinticuatro horas, y en vista de lo que éste exponga, admitirá o desechará la demanda, dentro de otras veinticuatro horas, según fuere procedente. " ¹³⁹

* De desechamiento *

Si el juez, al examinar la demanda encuentra motivo manifiesto e indudable de improcedencia la desechará de plano sin suspender el acto reclamado (artículo 145 de la Ley de Amparo). Pero si el quejoso estima que es inadecuado el criterio del juez, podrá interponer el recurso de revisión (artículo 83, fracción I de la Ley de Amparo). El juez deberá fundar y motivar el desechamiento.

6.- *Admisión de la demanda de amparo (artículo 147 de la Ley de Amparo), concediéndose, si es el caso, la suspensión de plano (artículo 123 del referido ordenamiento).* En la propia demanda de amparo se podrá solicitar el incidente de suspensión provisional (artículo 130 de la Ley de Amparo), y en el supuesto de que no proceda se podrá interponer el recurso de queja ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda (artículo 95, fracción XI de la Ley de Amparo). Esta audiencia incidental se rige por el artículo 131 del multicitado ordenamiento, y en el caso de no obtenerse la suspensión, el quejoso está facultado para promover el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito (artículo 83, fracción II de la Ley de Amparo).

7.- *Se agregan los informes con justificación de las autoridades responsables y se da vista a las partes.*

El informe justificado. Es el acto procesal escrito por el cual la autoridad responsable, da contestación a la demanda de amparo al momento que acompaña los documentos acrediticios

¹³⁹ NUEVA LEGISLACIÓN DE AMPARO REFORMADA.

Alberto Trueba Urbina, et. al. Op. cit., p. 128 (artículo 146, tercer párrafo de la Ley de Amparo).

del acto que se le reclama (artículo 149 de la Ley de Amparo). Su contenido es el siguiente: la autoridad responsable indicará si son o no ciertos los actos reclamados, en igual sentido, sobre los hechos que son antecedentes de los actos reclamados así como de los fundamentos sobre los conceptos de violación; por lógica expondrá argumentos contrarios a los del quejoso en los conceptos de violación y en los que funden la constitucionalidad e ilegalidad de su acto que se reclama. Igualmente, hará valer cualquier causa de improcedencia o de sobreseimiento, de incompetencia, de objetamiento de la personalidad o incapacidad del quejoso y de acumulación.

*** Término para rendir el informe justificado ***

" Art. 149.- Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación dentro del término de cinco días, pero el juez de Distrito podrá ampliarlo hasta por otros cinco si estimara que la importancia del caso lo amerita. En todo caso, las autoridades responsables rendirán su informe con justificación con la anticipación que permita su conocimiento por el quejoso, al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional; si el informe no se rinde con dicha anticipación, el juez podrá diferir o suspender la audiencia, según lo que proceda, a solicitud del quejoso o del tercero perjudicado, solicitud que podrá hacerse verbalmente al momento de la audiencia. " 140

*** Falta de informe justificado ***

" Cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto.

Si la autoridad responsable no rinde su informe con justificación, o lo hace sin remitir, en su caso, la copia certificada a que se refiere el párrafo segundo de este artículo, el juez de Distrito le impondrá, en la sentencia respectiva, una multa de diez o ciento cincuenta días de salario. No se considerará como omisión sancionable, aquella que ocurra debido al retardo en la toma de conocimiento del emplazamiento, circunstancia que deberá demostrar la autoridad responsable. " 141

*** Presentación del informe justificado fuera del plazo legal ***

" Si el informe con justificación es rendido fuera del plazo que señala la ley para ello, será tomado en cuenta por el juez de Distrito siempre que las partes hayan tenido oportunidad de conocerlo y de preparar las pruebas que los desvirtúen. " 142

Si el acto reclamado, es de naturaleza negativa, la falta de informe justificado presupone que es cierto el acto atribuido a la autoridad y no hay carga de la prueba para el quejoso pues son actos violatorios de garantías (JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, APÉNDICE 1975, TESIS 413, SEGUNDA SALA).

140 *Ibid.*, 129

141 *Ibid.*, p. 129-130

142 *Ibid.*,

La misma Suprema Corte de Justicia ha precisado una excepción al principio de que el acto reclamado se presume como cierto si no se rinde el informe con justificación:

" *Autoridades ejecutoras, falta de informe de las.* Si las autoridades ejecutoras no rinden informe, pero aquellas a quienes se atribuye haber ordenado el acto, lo niegan, es incuestionable que la autoridad ejecutora no puede ejecutar una orden inexistente, y por lo mismo, la falta de informe no trae la presunción que establece el artículo 149 de la Ley de Amparo." ¹⁴³

8.- Se preparan a tiempo las pruebas (artículo 151 de la Ley de Amparo).

*** Las pruebas en el amparo ***

Por mandato del artículo 2º de la Ley de Amparo, en esta fase del juicio, se aplicarán supletoriamente los preceptos relativos del Código Federal de Procedimientos Civiles (artículos 81 al 86 y 88), que reglamentan la carga de la prueba para las partes que intervienen en el juicio. En el amparo, el período probatorio comprende tres etapas que son: ofrecimiento, admisión y recepción. En materia de amparo son admisibles toda clase de pruebas, salvo la confesional y las que atenten contra la moral o el derecho (artículo 150 de la Ley de Amparo).

Por el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles son medios de prueba en el amparo: los documentos públicos, los documentos privados, los dictámenes periciales, el reconocimiento o inspección judicial, los testigos, las fotografías, los escritos y notas taquigráficos, las presunciones y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

Las pruebas se ofrecerán en la audiencia constitucional (artículo 151 de la Ley de Amparo), pero la documental se podrá ofrecer antes: para el actor, al presentar la demanda y, para la autoridad responsable, al rendir su informe con justificación. Por el artículo 153 de la Ley de Amparo se podrá abrir el incidente de falsedad de documentos el que suspenderá la audiencia.

El ofrecimiento de las pruebas testimonial y pericial se hará cinco días hábiles antes de la fecha para audiencia (artículo 151 de la Ley de Amparo), exhibiéndose en ambas, los cuestionarios respectivos para que la contraparte formule repreguntas (se entregará copia de los cuestionarios a cada una de las partes).

9.- Sobreseimiento fuera de audiencia.

10.- Diferimiento de audiencia.

Las causas de diferimiento pueden ser:

- a).- A petición del quejoso en los términos del artículo 152 de la Ley de Amparo.
- b).- A petición del quejoso por recepción incompleta de las pruebas pericial o testimonial.
- c).- Por falta de informes y acuses de recibo.

¹⁴³ Arellano García, Carlos. PRÁCTICA FORENSE DEL JUICIO DE AMPARO. Op. cit., p. 253

- d).- Por falta de emplazamiento al tercero perjudicado.
- e).- A petición fundada de la autoridad responsable.
- f).- Por no estar autorizado a sentenciar el secretario encargado del despacho.

11.- Audiencia constitucional y sentencia.

Se rige por los artículos 154 y 155 de la Ley de Amparo la que será pública y abarcará tres momentos que son:

- a).- Periodo probatorio: ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas.
- b).- Periodo de alegatos verbales o escritos y el pedimento del Ministerio Público.
- c).- Periodo de sentencia, si el juez lo estima pertinente.

La audiencia podrá aplazarse por un término que no excederá de diez días, si las autoridades responsables no cumplen con la obligación de expedir los documentos o copias a sus contrapartes para que éstas las utilicen como pruebas (artículo 152 de la Ley de Amparo). En el caso de incumplimiento, a criterio del juez y a petición de parte, se podrá transferir la audiencia hasta en tanto no se proporcionen dichos documentos.

Las pruebas se valorarán conforme a lo que determine el Código Federal de Procedimientos Civiles excepto la pericial pues el artículo 151, párrafo último de la Ley de Amparo, determina que dicha probanza será calificada por el juez de amparo según su prudente estimación.

12.- Intervención del Ministerio Público y del tercero perjudicado.

El Ministerio Público Federal es una parte equilibradora, toda vez de que representa el interés público y en atención de éste puede adherirse a las pretensiones de cada una de las partes, o bien, sustentar un criterio diverso al de ellas. Su intervención es forzosa por así disponerlo el artículo 146, último párrafo de la Ley de Amparo, la que se realiza en la audiencia constitucional a través del pedimento que entrega en ella, o que entrega con anterioridad a la misma.

El tercero perjudicado podrá intervenir en el juicio de amparo cuando el juez, en el auto admisorio de la demanda, lo emplaze mediante notificación personal.

Tanto el Ministerio Público como el tercero perjudicado podrán intervenir en todo lo concerniente al ofrecimiento y admisión de pruebas, a la formulación de alegatos, y a la interposición de los recursos.

13.- Se declara ejecutoriada la sentencia, es decir, que no fue recurrida.

14.- Recurso de revisión.

- a).- A la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 84 de la Ley de Amparo).

b).- Al Tribunal Colegiado de Circuito (artículo 85 de la Ley de Amparo).

II.- SUBSTANCIACIÓN DEL AMPARO DIRECTO.

1.- *Presentación de la demanda.*

Se presentará ante la autoridad responsable (artículo 44 de la Ley de Amparo) y en el caso de que se presente directamente ante autoridad diversa a la responsable, no se interrumpirán los términos que señalan los artículos 21 y 22 del referido ordenamiento.

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

Art. 164.- Si no consta la fecha de notificación a que se refiere el artículo anterior, la autoridad responsable dará cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 169 de esta ley, sin perjuicio de que dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que obre en su poder la constancia de notificación respectiva proporcione la información correspondiente al tribunal al que haya remitido la demanda.

La falta de la referida información, dentro del término señalado, se sancionará con multa de veinte a ciento cincuenta días de salario. " ¹⁴⁴

La demanda se formulará por escrito y al momento de su presentación, se anexarán copias de la misma para el expediente de la responsable así como para cada una de las partes, y así se les emplaze, ya que dentro del término de diez días comparecerán ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda para defender sus derechos.

* Requisitos que deberá satisfacer la demanda *

" Art. 166.-

I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre;

II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III. La autoridad o autoridades responsables;

IV.- La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.

¹⁴⁴ NUEVA LEGISLACIÓN DE AMPARO REFORMADA.
Alberto Trueba Urbina, et.al. Op. cit., p. 139

Quando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste, por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia;

V. La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida;

VI. Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación;

VII. La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo. Lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho.

Quando se trate de inexacta aplicación de varias leyes de fondo, deberá cumplirse con esta prescripción en párrafos separados y numerados.

VIII. (Derogada). " 145

2.- En caso de no presentarse las copias simples de rigor, la responsable se abstendrá de remitir la demanda al superior y de proveer sobre la suspensión, previniendo al recurrente para que presente las copias omitidas dentro del término de cinco días.

Si pasa dicho término y no se presentan las copias, la responsable remitirá la demanda con el informe sobre dicha omisión al Tribunal Colegiado de Circuito quien tendrá por no interpuesta la demanda.

En materia penal, no regirá lo dispuesto anteriormente, toda vez que el tribunal de conocimiento mandará sacar las copias oficiosamente (artículo 168 de la Ley de Amparo).

3.- Se proveerá sobre la suspensión, si media solicitud de parte interesada (artículos 168 y 170 a 173 de la Ley de Amparo).

Si ésta no satisface al solicitante, este podrá interponer el recurso de queja (artículo 95, fracción II de la Ley de Amparo).

" Art. 169.- Al dar cumplimiento la autoridad responsable a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo anterior, remitirá la demanda, la copia que corresponda al Ministerio Público Federal y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de tres días. Al mismo tiempo, rendirá su informe con justificación, y dejará copia en su poder de dicho informe.

Al remitir los autos, la autoridad responsable dejará testimonio de las constancias indispensables para la ejecución de la resolución reclamada, a menos que exista inconveniente

¹⁴⁵ Ibid., p. 140-141

legal para el envío de los autos originales; envío éste en el que lo hará saber a las partes, para que dentro del término de tres días, señalen las constancias que consideren necesarias para integrar la copia certificada que deberá remitirse al tribunal de amparo, adicionadas las que la propia autoridad indique.

La autoridad responsable enviará la copia certificada a que se refiere el párrafo anterior en un plazo máximo de tres días al en que las partes hagan el señalamiento; si no lo hace, se le impondrá una multa de veinte a ciento cincuenta días de salario. Igual sanción se le impondrá si no da cumplimiento a la obligación que le impone el primer párrafo de este propio precepto. " 146

4.- En los amparos civiles procede la contrafianza (artículos 125, 126 y 128 de la Ley de Amparo).

5.- Auto de inicio.

Este podrá tener tres sentidos:

a).- De desechamiento:

" Art. 177.- El Tribunal Colegiado de Circuito examinará, ante todo, la demanda de amparo; y si encuentra motivos manifiestos de improcedencia, la desechará de plano y comunicará su resolución a la autoridad responsable. " 147

b).- De aclaración:

" Art. 178.- Si hubiere irregularidad en el escrito de demanda, por no haberse satisfecho los requisitos que establece el artículo 166, el Tribunal Colegiado de Circuito señalará al promovente un término que no excederá de cinco días, para que subsane las omisiones o corrija los defectos en que hubiere incurrido, los que se precisaron en la providencia relativa.

Si el quejoso no diere cumplimiento a lo dispuesto, se tendrá por no interpuesta la demanda y se comunicará la resolución a la autoridad responsable. " 148

c).- De admisión:

" Art. 179.- Si el Tribunal Colegiado de Circuito no encuentra motivo alguno de improcedencia o defecto en el escrito de demanda, o si fueron subsanadas las deficiencias a que se refiere el artículo anterior, admitirá aquélla y mandará notificar a las partes el acuerdo relativo. " 149

6.- El informe con justificación.

Se siguen los mismos lineamientos que se explicaron para el amparo indirecto. Una vez de que la autoridad responsable cumplió con las obligaciones que le señalan los artículos 167 al

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 141-142

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 144

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 144-145

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 145

169 de la Ley de Amparo, procederá a rendir su informe con justificación ante la superioridad (Tribunal Colegiado de Circuito).

7.- El Ministerio Público y el tercero perjudicado.

La intervención del representante de la sociedad se rige por los artículos 5º, fracción IV, 179, 180 y 181 de la Ley de Amparo, si a su criterio se afecta el interés público; y la del segundo se norma por los artículos 167, 169, 179 y 180 del mismo ordenamiento.

8.- Amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

" Art. 184.- Para la resolución de los asuntos en revisión o en materia de amparo directo, los Tribunales Colegiados de Circuito observarán las siguientes reglas:

I. El Presidente turnará el expediente dentro del término de cinco días al Magistrado relator que corresponda a efecto de que formule por escrito, el proyecto de resolución redactado en forma de sentencia, y

II. El auto por virtud del cual se turne el expediente al magistrado relator tendrá efectos de citación para sentencia, la que se pronunciará, sin discusión pública, dentro de los 15 días siguientes, por unanimidad o mayoría de votos. " ¹⁵⁰

9.- Amparo directo bi-instancial ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (facultad de atracción, artículo 107 constitucional, en su fracción V, párrafo final).

" Art. 182.- La Suprema Corte de Justicia podrá ejercitar la facultad de atracción contenida en el párrafo final de la fracción V del artículo 107 constitucional, para conocer de un amparo directo que originalmente correspondería resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito, de conformidad al siguiente procedimiento:

III.-

Una vez decidido que la Suprema Corte de Justicia se aboca al conocimiento del amparo directo respectivo, se mandará turnar el expediente, dentro del término de diez días, al ministro relator que corresponda a efecto de que formule por escrito, dentro de los treinta días siguientes, el proyecto de resolución relatada en forma de sentencia; se pasará copia de dicho proyecto a los demás ministros, quedando los autos a su disposición, para su estudio, en la secretaría.

Cuando por la importancia del negocio o voluminoso del expediente, el ministro relator estime que no sea bastante el plazo de treinta días para formular proyecto, pedirá la ampliación de dicho término por el tiempo que sea necesario.

Formulado el proyecto de sentencia, se señalará día y hora para su discusión y resolución, en sesión pública, pudiendo aplazarse la resolución por una sola vez. " ¹⁵¹

Por lo que hace a las sentencias de amparo, el artículo 190 de la ley de la materia determina que:

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 147

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 146-147

" Art. 190.- 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 los actos contra los cuales se conceda el amparo." ¹⁵²

III.- INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO.

La regla general se establece en el artículo 21 de la Ley de Amparo:

" Art. 21.- El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos." ¹⁵³

Las excepciones a dicha regla se contienen en el artículo 22 del mismo ordenamiento siendo estas las siguientes:

- a).- De 30 días contra leyes auto-aplicativas.
- b).- En cualquier tiempo contra actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, o cualesquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, o bien, la incorporación forzosa al ejército o la armada nacionales.
- c).- De 90 días para quien no haya sido citado a juicio si residiere dentro de la República;
- y,
- d).- De 180 días, si residiere fuera de la República.

Para concluir daremos algunas tesis jurisprudenciales referentes a la protección del derecho de petición a través del juicio de amparo:

" CONDENA CONDICIONAL Y DERECHO DE PETICIÓN. Aunque la concesión de la condena condicional es una facultad discrecional del juez natural, cuando se formula petición para su otorgamiento el juzgador está obligado a resolver concediéndola o negándola, en cumplimiento de la garantía establecida por el artículo 8º constitucional; y si la sentencia reclamada es omisa sobre el particular, procede conceder el amparo para el efecto de que la responsable dicte un nuevo fallo en el que fundadamente resuelva si procede o no la suspensión condicional.

TESIS JURISPRUDENCIAL 75, APÉNDICE 1917-1975, SEGUNDA PARTE, PRIMERA SALA. PÁG. 161 " ¹⁵⁴

" PETICIÓN, AMPARO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE SOBRESEIMIENTO. Si lo que pretendió la quejosa era que la responsable le resolviera una petición respetando el artículo

¹⁵² Ibid., p. 150

¹⁵³ Ibid., p. 56

¹⁵⁴ Acosta Romero, Miguel y Genaro David Góngora Pimentel.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1ª ed., Op. cit., p. 48-49

8° constitucional, y ésta última lo hizo antes de fallar el juicio de amparo, entonces resulta correcta la sentencia que lo sobreseyó, por haber sobrevenido la causal de improcedencia a que se refiere el artículo 73, fracción XVI, en relación con el 74, fracción III, de la Ley de Amparo, sin que importe que la petición se haya acordado meses después de formulada la demanda de garantías.

AMPARO EN REVISIÓN 188/75.- FUNDICIÓN LA MEXICANA, S.A., 21 DE JULIO DE 1976.
UNANIMIDAD DE VOTOS.- PONENTE. JORGE ESPINOZA MOTA AGUIRRE. " 155

El contenido de los artículos que cita la jurisprudencia anterior es:

" Art. 73.- El juicio de amparo es improcedente:

XVI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;

Art. 74.- Procede el sobreseimiento:

III. Cuando durante el juicio apareciere o sobreveniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; " 156

¹⁵⁵ Id., 4° ed., Op. cit., p. 245

¹⁵⁶ NUEVA LEGISLACIÓN DE AMPARO REFORMADA.
Alberto Trueba Urbina, et.al. Op. cit., p. 86 y 89

4.6 LA NEGATIVA FICTA EN EL ARTÍCULO 8º CONSTITUCIONAL.

El silencio de la administración es un concepto que se estudia tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, explicándose por el "silencio" de las autoridades administrativas o su abstención de resolver las instancias que les formulan los particulares, omisión a la que la ley, una vez de haber transcurrido cierto lapso de tiempo, le atribuye el efecto jurídico de haber contestado ya dicha promoción, bien sea, en sentido negativo o positivo, a los intereses del promovente. El primer supuesto es lo que se ha denominado *negativa ficta*.

Los antecedentes del silencio administrativo los encontramos en el Derecho Administrativo Francés, concretamente, en su Ley del 17 de julio de 1900, en su artículo 3º que disponía:

" En los negocios contenciosos que no puedan ser promovidos ante el Consejo de Estado bajo la forma de recurso contra una decisión administrativa, cuando transcurra el término de cuatro meses sin que se haya dictado ninguna decisión, las partes podrán considerar su petición como negada y procederán ante el Consejo de Estado. " ¹⁵⁷

Observamos que el referido "silencio" se traduce en una garantía jurisdiccional para los intereses de los particulares, ya que tienen acceso a la justicia. Esta institución francesa se recogió en el artículo 16 de nuestra Ley de Justicia Fiscal (Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936), al disponer que:

" El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el tiempo que la ley fije o, a falta de término estipulado, en noventa días. " ¹⁵⁸

Otros supuestos en los que se atribuyó efectos jurídicos a la falta de resolución de las instancias de los particulares diversos a la materia fiscal fueron:

1).- El artículo 72, inciso b), de la Constitución Federal del 1º de mayo de 1917 (antes de su entrada en vigor), previó un caso de afirmativa ficta; y,

2).- Por reforma constitucional de 1934 (Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1934), se implantó un caso de negativa ficta en la fracción XII del artículo 27 constitucional.

Retomando la materia fiscal y como lo vimos en su Ley de Justicia Fiscal de 1936, los ordenamientos posteriores (Códigos Fiscales de 1938, 1967 y 1983), conservaron intactamente la institución jurídica francesa. Circunstancia que nos explica por qué el Derecho Administrativo Mexicano, en este caso, el fiscal, reglamenta la negativa ficta.

No existe una definición de carácter general sobre la negativa ficta, pues la misma se explica por el silencio de la administración y bajo dicho concepto se le ha conceptualizado como:

¹⁵⁷ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, VOL. 4

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1992. p. 2917

¹⁵⁸ *Ibid.*,

"... una contestación negativa a la instancia del particular, debida a la abstención, por parte de la autoridad, de emitir una respuesta en cierto tiempo." ¹⁵⁹

El Código Fiscal de la Federación en vigor, en su artículo 37, reglamenta la negativa ficta bajo los siguientes términos:

" Art. 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte. Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido." ¹⁶⁰

Del artículo anterior, desprendemos los siguientes elementos que configuran a la negativa ficta:

- 1.- Instancia de un particular a la autoridad.
- 2.- La abstención de la autoridad de responder expresamente a dicha instancia.
- 3.- El transcurso del tiempo que fije la ley para que se dé respuesta, y a falta de éste será el de cuatro meses.
- 4.- Si fenecido dicho término, sin que la autoridad responda, el particular considerará como negada su pretensión por el silencio de aquella.

Para la configuración de la negativa ficta, no importa el hecho de que la autoridad responda expresamente a la petición una vez de que ha transcurrido el término legal para ella, y de que haya iniciado el juicio fiscal respectivo. (CRITERIO DEL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, R.A. 693/75, MULTI CLEAM DE MÉXICO, S.A., 15 DE ENERO DE 1976. PONENTE: MAGISTRADO ANGEL SUÁREZ TORRES).

En materia administrativa, el silencio de la autoridad, no debe entenderse siempre como una resolución negativa ya que puede tener el efecto contrario; la negativa ficta genera para el promovente, el derecho de impugnar dicha negativa ante los tribunales competentes, y por su parte, la afirmativa ficta, implica que la ley substituye a la autoridad otorgando lo solicitado. Únicamente la ley, en cada caso concreto, es la que determinará la interpretación que deba darse a la falta de contestación.

¿DEBE CONSIDERARSE LA NEGATIVA FICTA QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 37 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN COMO UNA EXCEPCIÓN AL ARTÍCULO 8º CONSTITUCIONAL?

¹⁵⁹ Quintana Valtierra, Jesús y Jorge Rojas Yañez. DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO.

1º reimp., Ed. Trillas, México, 1991. p. 280

¹⁶⁰ CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

45º ed., Ed. Porrúa, México, 1994. p. 45

Sobre este particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que:

" El artículo 162 del Código Fiscal de la Federación (37 del Código vigente) dispone que el silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa, cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o, a falta de término estipulado, noventa días. La disposición anterior no sólo establece un derecho de los particulares de considerar que se les ha negado su petición, pero ésta de ninguna manera quiere decir que estén obligados a considerarlo siempre en esta forma máxima que lo dispuesto en el referido artículo 162 (37) del Código Fiscal de la Federación no pueda liberar a las autoridades fiscales de la obligación que les impone el artículo 8º Constitucional; esto es, que a una petición pacífica y respetuosa hecha por escrito debe recaerle acuerdo de la autoridad correspondiente, quien está obligada a hacerlo del conocimiento del peticionario en breve término de otra manera las autoridades fiscales se verían liberadas de cumplir con el citado mandato constitucional, lo que resulta notoriamente antijurídico, en virtud de que nuestra Constitución Política es la ley suprema del país. (Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Tercera Parte, Volúmen XIII, Pág. 65, R.A. 1455/58)." ¹⁶¹

Deducimos que la jurisprudencia mexicana, independientemente, de que la Legislación Fiscal (artículo 37 del Código Fiscal de la Federación) determine un efecto jurídico de naturaleza negativa, a la falta de respuesta de una promoción hecha dentro del término legal previsto para ello, los afectados estarán facultados para exigir la contestación que corresponda por la falta de acto de autoridad a través de la acción de amparo.

Además, los tribunales federales han señalado diferencias entre el derecho de petición y la negativa ficta pues no deben confundirse ambos conceptos, ya que son instituciones jurídicas diversas sobre todo para los efectos del amparo tal y como se desprende de la siguiente tesis jurisprudencial:

" En primer lugar, porque la garantía constitucional no queda derogada por la creación de medios de defensa que la hagan nugatoria; en 2º lugar porque la negativa ficta es de uso opcional para el causante, quien puede esperar la respuesta o exigirla mediante el juicio de amparo; y en 3º lugar porque el juez de amparo no debe prejuzgar sobre cuál es el medio de defensa con que debe ser impugnada la respuesta ficta. En 4º lugar, porque no tiene como finalidad obligar a la autoridad omisa a resolver en forma expresa en una segunda oportunidad. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, VII ÉPOCA, VOLS. 145-150, 6ª PARTE, P.179; INFORME 1981, TESIS 27, P. 47, Y MAYO, TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS, TOMO VII, ADM. TESIS 7097, P. 556. " ¹⁶²

Otras jurisprudencias que se relacionan con la negativa ficta son:

" DERECHO DE PETICIÓN.- La autoridad responsable estuvo obligada a preveer, mediante acuerdo escrito, la petición de la quejosa, sin que sea obstáculo para ello el hecho que aquélla invoca en sus agravios de que, por el decurso de noventa días, su abstención debió entenderse como una negativa ficta, la que pudo ser combatida previamente al amparo, mediante el juicio fiscal de nulidad; porque dados los términos en que está concedido el artículo 8º de la Constitución Federal, es claro que dicha quejosa no tuvo por qué aguardar a que se

¹⁶¹ Quintana Valtierra, Jesús., et.al. DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. Op. cit., p. 281-282

¹⁶² Garza de la, Sergio Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. 17ª ed., Ed. Porrúa, México, 1992. p. 687

configurara esa resolución ficta, ya que por no ser ésta un acuerdo escrito, así como por emerger sólo con el transcurso de un largo lapso, evidentemente no es el acuerdo que puede satisfacer el derecho de petición.

SEXTA ÉPOCA, TERCERA PARTE: VOL. 1, P. 49.- A.R. 372/57.- EMPACADORA DE SANTA CLARA, S.A., 5 VOTOS. " 163

" DERECHO DE PETICIÓN. SU PROTECCIÓN POR LA CONSTITUCIÓN EXCLUYE LA NECESIDAD DE AGOTAR RECURSO ORDINARIO ALGUNO, ANTES DE ACUDIR AL AMPARO. No es procedente en el caso sobreseer el juicio de garantías, con fundamento en la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo, ya que la especial tutela constitucional del derecho de petición a que se contrae la litis en el juicio de garantías del que deriva este toca, no se norman por ningún procedimiento o ley ordinaria que obligue a la peticionaria de amparo a agotar algún recurso o medio ordinario de defensa antes de acudir al juicio de garantías, para suponer que no se cumplió con el principio de definitividad que debe observarse en el amparo, puesto que el derecho de petición se protege de manera directa por el artículo 8º constitucional, que obliga a las autoridades a dar contestación de manera invariable y por escrito, en breve término, a toda solicitud que se le formule pacífica, respetuosa y también por escrito; de lo que se sigue que tal contestación debe producirse sin mayores presupuestos o exigencias legales que los de que exista, por una parte, una petición producida de manera respetuosa y pacífica, y que ésta se formule por escrito (requisito de mera forma) para que la autoridad quede obligada, desde luego, a la citada contestación y en los términos señalados por el artículo constitucional en comento; de tal forma que la protección constitucional al precitado derecho se da de manera directa e inmediata, cuando más si se considera que la quejosa en su demanda de garantías no invocó, junto a la violación anotada, también violaciones a leyes o procedimientos secundarios, para suponer válidamente que la primera (violación constitucional) sólo se dió de manera indirecta o refleja y, por tanto, que no se colmó en el presente asunto el principio de definitividad de que se trata.

AMPARO EN REVISIÓN 1049/84.- UNIÓN DE PROPIETARIOS Y OPERADORES DE TAXIS COLECTIVOS DEL SERVICIO NOCTURNO BELLAS ARTES.- 4 DE SEPTIEMBRE DE 1984. UNANIMIDAD DE VOTOS.- PONENTE: SAMUEL HERNÁNDEZ VIAZCAN.- SECRETARIO: JOSE LUIS GARCÍA VASCO. " 164

Por su parte, la Sala Superior (SS) del Tribunal Fiscal de la Federación (TFF) ha emitido las siguientes jurisprudencias sobre la negativa ficta:

" La SS del TFF ha sostenido que la negativa ficta se configura también ante el silencio de las autoridades administrativas, respecto de consultas, peticiones o instancias que les sean formuladas por los interesados, siempre que la resolución ficta a las mismas sea impugnada ante el TFF.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, 2ª ÉPOCA, NO. 68, VIII-1985, P. 136. " 165

" También ha sostenido que si la autoridad no notifica al causante, con anterioridad a la demanda, la resolución expresa a su promoción, se configura la negativa ficta si al momento de presentarse la demanda ya había transcurrido más del término fijado por la ley respectiva, pues

¹⁶³ Acosta Romero, Miguel y Genaro David Góngora Pimentel.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 4ª ed., Op. cit., p. 261

¹⁶⁴ Ibid., p. 274

¹⁶⁵ Garza de la, Sergio Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Op. cit., p. 687

aunque exista resolución expresa, al presentarse la demanda dicha resolución no había producido ningún efecto jurídico.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO. 27, III-1982, P. 238. " 166

" ... la negativa ficta no se configura si se emite y notifica la resolución expresa con anterioridad a la presentación de la demanda, aunque ello haya sucedido muy posteriormente a los 90 días que establece el CFF.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, 2ª ÉPOCA, NO. 27, III-1982, P. 263. " 167

" La SS del TFF también ha sostenido el criterio de que la emisión de un acuerdo de trámite dentro del procedimiento puede suspender el término para su configuración dado que, por una parte, dicha hipótesis no está prevista en la ley y, por otra, porque un acuerdo de trámite no constituye la resolución de dicha instancia.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, 2ª ÉPOCA, NO. 23, XI-81, P. 623. " 168

Por último, si la autoridad actúa aunque no resuelva la promoción del particular y si dichas actuaciones son necesarias para la resolución del recurso, por ejemplo, se están recibiendo las pruebas ofrecidas, el plazo de 90 días a que alude el CFF (de 1967), cesará y comenzará a computarse nuevamente a partir de la última actuación por lo que no se configurará la negativa ficta (REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AÑO XXXII, 1968, NO. 373-375, P. 58; RESOLUCIÓN DEL 17-I-68, R/R 168/1648/67).

166 Ibid.,

167 Ibid.,

168 Ibid.,

4.7 OTROS MEDIOS LEGALES PARA PROTEGER EL DERECHO DE PETICIÓN. EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Como ya lo explicamos, el derecho de petición que consagra el artículo 8° constitucional encuentra su protección en el juicio de amparo indirecto cuando un acto de autoridad lesione o viole dicha garantía individual. Igualmente estudiamos lo que la doctrina ha denominado como "negativa ficta", figura que sólo se da en la materia fiscal (artículo 37 del Código Fiscal de la Federación), y en el supuesto de que ésta opere, el precepto legal que la reglamenta nos faculta para interponer los medios legales de defensa para que el particular afectado, ataque ese acto ficticio de la autoridad que le causa agravios y lesiona su esfera jurídica, siendo en esos medios de defensa donde encontramos *el recurso administrativo*.

En un Estado de derecho es imperativo que exista un control sobre la legalidad de los actos de las autoridades estatales, siendo una vía para ejercitar dicho control el correspondiente ejercicio de los medios de defensa legalmente establecidos y que están a la mano de los particulares afectados, figurando entre ellos el recurso administrativo que es:

"... todo medio de defensa al alcance de los particulares, para impugnar ante la Administración Pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida." ¹⁶⁹

Bajo estas consideraciones hay que destacar la importancia y trascendencia del recurso administrativo, pues la ley determina que es improcedente acudir ante los órganos jurisdiccionales si en la materia administrativa hay un medio de defensa que permita al particular afectado, obtener la anulación de un acto administrativo. En materia tributaria esa improcedencia se contempla en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.

En atención de que la negativa ficta es una figura jurídica propia de la materia fiscal, es por ello que analizaremos el procedimiento de aquélla. Este presenta dos fases:

a).- La fase oficiosa que es:

"... la serie de actos jurídicos que realiza el fisco por propia iniciativa y que determinan su voluntad al decidir sobre la aplicación de la ley tributaria a un caso concreto, así como los actos jurídicos que realiza el contribuyente por propia iniciativa para cumplir con sus obligaciones fiscales." ¹⁷⁰

El objetivo que persigue esta fase es un interés público, consistente en la obtención de los ingresos económicos necesarios para el gasto público. Este procedimiento puede ser de simple tramitación, de ejecución o de sanción.

b).- La fase contenciosa que implica:

"... la serie de actos jurídicos conforme a las cuales se impugna un acto del fisco cuando hay oposición legítima entre el interés público y el privado y que finaliza con la resolución de la

¹⁶⁹ Rodríguez Lobato, Raúl. DERECHO FISCAL.
2ª ed., Ed. Harla, México, 1986. p. 249

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 198

controversia. Esta fase abarca el recurso administrativo, el juicio de nulidad y el juicio de amparo y su finalidad es el control de la legalidad de los actos del Estado en materia fiscal. " 171

La tramitación del procedimiento fiscal puede llevarse a cabo ante autoridades administrativas o jurisdiccionales, según la fase del procedimiento que corresponda. Bajo la perspectiva fiscal son autoridades administrativas las que pertenecen al órgano del Estado encargado de la ejecución (ámbito administrativo) de las leyes impositivas, siendo éste la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los órganos respectivos de los Estados y Municipios de la República. Son autoridades jurisdiccionales las que ejercen jurisdicción, es decir, las que dirimen controversias entre el gobernado y el fisco.

Por el recurso administrativo, la Administración Pública podrá revisar sus actos a instancia del particular que se considere afectado por una resolución administrativa, vía que de encontrarse bien fundada conllevará a modificar o nulificar el acto de autoridad con el propósito de reestablecer sin mayores dilaciones la falta de legalidad.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 116, establece los recursos que se podrán interponer contra los actos administrativos dictados en materia fiscal, no previniendo nada sobre las instancias creadas por los particulares y que no están reglamentadas por la ley.

Tanto en materia de recurso administrativo como de juicio de nulidad y de juicio de amparo, se prevee como causa de improcedencia el consentimiento tácito de la resolución, es decir, que contra el acto de autoridad no se hubiere promovido el medio de defensa dentro del plazo legal señalado para ello.

Ahora bien, tanto en el recurso administrativo como en el proceso en general, encontramos la existencia de un litigio y el ejercicio de una función materialmente jurisdiccional; pero en materia de recurso, se da una situación especial consistente en una relación procedimental lineal (no triangular como ocurre en el proceso), en donde, la Administración Pública, es juez y parte, al mismo tiempo, colocándose en uno de los extremos y, el particular, en el otro, como la otra parte.

El recurso administrativo como cualquier otro medio de defensa, debe contener los hechos y antecedentes del acto que impugna así como los agravios que causa. En atención de esto, el artículo 78 de la Ley de Amparo, en su párrafo primero, dispone que:

" Art. 78.- En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable, y no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada. " 172

Observamos que al agotar un recurso administrativo, el interesado, deberá formular las alegaciones jurídicas que demuestren la ilegalidad del acto impugnado así como de ofrecer las pruebas pertinentes, ya que si desea acudir directamente al amparo después del recurso, no podrá corregir ninguno de los defectos que haya habido en el ofrecimiento y rendición de las pruebas o en los alegatos; pues el juzgador de amparo, examinará la resolución impugnada con

¹⁷¹ Ibid.,

¹⁷² NUEVA LEGISLACIÓN DE AMPARO REFORMADA. Alberto Trueba Urbina. et. al. Op. cit., p. 92

los mismos elementos que tuvo a su alcance la autoridad administrativa que emitió la resolución que se ataca. Lo referente al contenido resolutorio del recurso, lo encontramos en el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación que dispone:

" Art. 132.- La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnando, bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución. No podrá revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente." ¹⁷³

A) REQUISITOS PARA PROMOVER EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

1.- Debe estar necesariamente establecido en la ley, pues sólo así podremos considerar formalmente impugnando el acto administrativo no dando cabida a que se configure el consentimiento tácito del acto.

2.- Existencia de autoridad competente para conocer y resolver el recurso, misma que se determinará por los ordenamientos que reglamenten la organización y funcionamiento de la Administración Pública, o, en su caso, por la ley que reglamente el recurso.

3.- Existencia de una resolución administrativa que reúna las siguientes características:

- Que sea definitiva;
- Que sea personal y concreta;
- Que cause agravios;
- Que conste por escrito, salvo la resolución negativa ficta por observancia del principio de legalidad que determina el artículo 16 constitucional; y,
- Que sea nueva.

B) SUBSTANCIACIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO (ARTÍCULOS 121 A 123, 130, 131 Y 133 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).

1.- *Interposición por escrito.* Este requisito se explica por el principio de seguridad jurídica y el que debe contener los siguientes elementos:

¹⁷³ CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Op. cit., p. 100

- Nombre o denominación del recurrente;
- Domicilio fiscal;
- Domicilio para oír notificaciones;
- Nombre de la persona autorizada para oír notificaciones;
- Autoridad a la que se dirige;
- El propósito de la promoción;
- El acto que se impugna;
- Relación de los hechos;
- Expresión de los agravios;
- Ofrecimiento de pruebas; y,
- Los puntos petitorios.

Si faltare alguno de ellos, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que en un plazo de 5 días los subsane y, en caso de incumplimiento, se tendrá por no interpuesto el recurso.

El segundo párrafo del artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, obliga a los recurrentes a utilizar las formas oficiales (formularios) que al efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público apruebe y, en el caso de omitirse dicho formato, la autoridad requerirá al promovente para que lo haga (penúltimo párrafo del mismo artículo).

2.- Documentos que deben acompañarse al escrito.

- El que acredite la representación legal, si se actúa en nombre de otro o de personas morales;
- El documento en que conste el acto reclamado;
- La constancia de notificación del acto excepto cuando no se recibió ésta, o cuando la notificación se efectuó por correo certificado con acuse de recibo, o bien, si se trata de una negativa ficta. Si la notificación se hizo por edictos deberá indicarse la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se realizó; y,
- Las pruebas documentales que se ofrezcan y el dictamen pericial, si es el caso. Si las pruebas no están en poder del recurrente, ésta deberá señalar el archivo o el lugar en donde se encuentren para que la autoridad las requiera si legalmente ello es posible. Así mismo, a petición del ocursoante, la autoridad podrá recabar las pruebas que obren en el expediente si el promovente no tuvo oportunidad de obtenerlas.

En caso de faltar alguno de los documentos anteriores, la autoridad requerirá al ocursoante para que lo haga en un plazo de 5 días y, si no lo hace, se tendrá por no interpuesto el recurso.

3.- Presentación oportuna. El recurso se interpondrá durante los 45 días siguientes a la fecha en que haya surtido sus efectos la notificación del acto impugnado. Se presentará ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto.

Si el recurrente tiene su domicilio fuera del lugar donde radique la autoridad, el escrito podrá presentarse en la oficina exactora más próxima a su domicilio, o bien, enviárselo a dicha autoridad por correo certificado con acuse de recibo.

Si el recurso se interpone ante autoridad incompetente, ésta lo turnará a la competente (artículo 120 del Código Fiscal de la Federación).

Si el interesado fallece en el plazo de interposición del recurso, éste se suspenderá hasta por un año si no se aceptó el cargo de representante de la sucesión.

4.- Periodo probatorio. El Código Fiscal de la Federación no reglamenta un periodo probatorio en materia de recursos administrativos; únicamente, en el momento de presentación de los mismos se deberán anexar los documentos que ya precisamos en el punto número 2 y, en caso de no hacerlo así, se tendrán por no ofrecidos dichos documentos. Esta particularidad es criticable ya que no sigue una correcta técnica procedimental que sí existe en otros procedimientos.

5.- Periodo resolutivo. El plazo para dictar y notificar la resolución del recurso, no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición de aquél (artículo 131 del Código Fiscal de la Federación). El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado pudiendo el recurrente esperar la resolución expresa, o bien, impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto.

La resolución debe fundarse en derecho y ocuparse del estudio de la situación planteada. Se estudiarán, analizarán y valorarán todas y cada una de las pruebas rendidas, hecho que así deberá constar en la propia resolución la que expresará las razones por las cuales se les estima eficaces o ineficaces.

El sentido de la resolución podrá ser:

- Desechamiento del recurso por ser improcedente.
- Confirmación del acto impugnado.
- Mandar reponer el procedimiento administrativo.
- Dejar sin efectos el acto impugnado.
- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, si el recurso es total o parcialmente resuelto en favor del recurrente (artículo 133 del Código Fiscal de la Federación).

CONCLUSIONES FINALES.

I.- El derecho es un fruto de carácter esencial y necesario del hombre que vive en sociedad. Es innegable el dogma que lo conceptúa como el instrumento más evolucionado y eficaz que ha creado el hombre para la solución de su propia problemática social sin perder la armonía que debe existir siempre entre el interés particular y el general. Además, no hay que pasar por alto que el derecho está íntimamente ligado con la naturaleza humana por la que fue creado, a la que sirve y a la que protege.

II.- El Derecho Constitucional tiene por objeto de estudio la Constitución Política de un Estado determinado. Esta Constitución denominada también ley fundamental, ley suprema o carta magna, soporte y baluarte de toda sociedad organizada política y jurídicamente, se integra por dos elementos estrechamente ligados entre sí: uno, de naturaleza real que consiste en el ser, modo de ser y querer ser del pueblo; y otro impregnado de esencia formal y jurídica que se integra por un conjunto de normas jurídicas de carácter básico, fundamental y supremo que reglamentan y orientan la vida íntima y externa de la sociedad.

III.- El Estado, comunidad política o sociedad civil, es un ente creado por el hombre que se organiza política y jurídicamente, representando, además, la forma más evolucionada y civilizada que ha logrado hasta ahora la convivencia humana.

Es cierto que su origen, no ha sido el mismo en la historia de los pueblos de la tierra pero también es cierto que ha presentado ciertos rasgos comunes por ese largo caminar como lo han sido el territorio, el pueblo, el orden jurídico, el gobierno y la soberanía.

Considero que la existencia del Estado sólo se justificará plenamente, si responde a las necesidades, exigencias y requerimientos del hombre tanto en su aspecto individual como social.

IV.- En su esencia, las garantías individuales implican una relación de desigualdad entre los sujetos que norma, es decir, entre las autoridades estatales y los gobernados, correspondencia que se rige por la ley suprema. Jurídicamente y en atención de un aspecto sustantivo, son el contenido de los derechos mínimos e inherentes de toda persona que toda autoridad estatal estará obligada a observar, respetar y no quebrantar cuando por su actuación lesione o afecte la esfera jurídica del gobernado. En pocas palabras, por las garantías individuales se autolimita la actividad estatal.

V.- Las consecuencias jurídicas de las garantías individuales implican el nacimiento de ciertos derechos y obligaciones para sus sujetos: respecto del gobernado, un derecho subjetivo público de diverso contenido y, por lo que hace al Estado y sus autoridades, una obligación correlativa consistente en un hacer o en un no hacer.

VI.- El contenido de esos derechos subjetivos públicos cuyo titular es el gobernado, en substancia, son los derechos fundamentales del hombre y los que abarcan los siguientes rubros: libertad, igualdad, propiedad y seguridad.

VII.- Las garantías individuales a lo largo de la historia han tenido y siguen teniéndolo diversas acepciones siendo una de ellas la de derechos humanos. Atendiendo a éstos, considero que son la universalización de los derechos fundamentales del hombre, es decir, que valen para todo ser humano independientemente del lugar en que se encuentre y de sus

particulares condiciones o calidades, pues se dirigen a concientizar en todos los pueblos de la tierra la naturaleza y dignidad del hombre mismo: ser superior, racional y pensante.

VIII.- Es de suma importancia resaltar la enorme trascendencia de la Constitución de Apatzingán de 1814 que surgió del pueblo mexicano en plena lucha independentista, movimiento que tuvo como guía, al Siervo de la Nación, don José María Morelos y Pavón. Por una parte, es la primera declaración mexicana de derechos del hombre e igualmente es el primer documento en su género que sentó las bases del constitucionalismo moderno y, por otro lado, fue el primer documento jurídico-político que plasmó la viva voz del pueblo al recoger sus justos reclamos y aspiraciones democráticas, liberales y de justicia social.

IX.- La garantía individual que establece el artículo 8º constitucional y que es el derecho de petición, por regla general, podrá ser ejercitado por toda aquella persona que se encuentre en el territorio nacional pero tratándose de asuntos que versen sobre cuestiones políticas, es decir, sobre pedimentos, solicitudes o requerimientos que tengan que ver o que se relacionen con actos o toma de decisiones que afecten a la sociedad en su conjunto, solamente podrán ejercerlo los ciudadanos mexicanos.

X.- Los requisitos constitucionales para el ejercicio del derecho de petición se constriñen a los siguientes: que se formule por escrito, que se haga de una manera pacífica y respetuosa, y que ostente el nombre y firma o huella digital del peticionario o gobernado.

XI.- La autoridad a la que se eleve una petición en observancia de los requisitos constitucionales que exige el artículo 8º constitucional, deberá observar y acatar también los requisitos de respuesta que le exige el referido precepto constitucional con el fin de que no se viole dicha garantía individual y se perjudique directamente la esfera jurídica del peticionario e indirectamente el orden constitucional y legal del Estado Mexicano. Los requisitos que deberá cumplir la respuesta de la autoridad son: que conste por escrito, que sea congruente, que se notifique lo que proceda conforme a derecho al peticionario, y que esa notificación se efectúe dentro del término que racionalmente lo permitan las actividades legales y normales de la autoridad requerida.

XII.- El medio más idóneo y propio para la protección de las garantías individuales entre las que está el derecho de petición es el juicio de amparo. Este abarca dos especies que se explican por el tipo de actos de autoridad que atacan así como por el órgano judicial ante el que se promueven, siendo las reglas básicas para su operancia las siguientes: el amparo indirecto procede contra actos de autoridades que no sean sentencias definitivas y se promueve ante los jueces de Distrito; en cambio, el amparo directo procede contra sentencias definitivas siendo el órgano de conocimiento los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

XIII.- El juicio de amparo procede contra actos de autoridades estatales que estén investidos de imperium, es decir, contra actos de naturaleza unilatéral, imperativos y coercitivos.

XIV.- El amparo mexicano es simultáneamente una institución jurídica que se inicia por el litigio existente entre el gobernado y la autoridad estatal controversia que desde el momento del ejercicio de la acción de amparo a través de la demanda y hasta que se ejecute la sentencia que al efecto se dicte -etapa final del proceso- lleva implícitos una serie de actos procesales que se rigen por una prelación, orden y lógica jurídicas que constituyen al proceso.

Esta figura del amparo, es por excepción, un recurso de carácter extraordinario en la especie de amparo denominada directo pues el órgano judicial de conocimiento estudiará, vigilará y en su caso ordenará a la autoridad tenida por responsable, subsane los errores, las omisiones e injusticias de su sentencia que se impugna con el fin de que se salvaguarde la vigencia e Imperio de la ley.

XV.- En atención de la garantía individual que contiene el artículo 8º constitucional y que es el derecho de petición, si ésta es violada por un acto de autoridad, la especie de amparo que la protegerá será el indirecto ante el juez de Distrito que corresponda.

XVI.- Como lo afirmamos en puntos anteriores, las garantías individuales implican una relación jurídica de supra a subordinación entre gobernantes y gobernados que genera consecuencias jurídicas de especial contenido para sus sujetos -derechos subjetivos públicos para el goberando y obligaciones correlativas para el Estado y sus autoridades de naturaleza positiva o negativa-, y que tienen por contenido los derechos fundamentales del hombre. Atendiendo a tales derechos, el artículo 8º constitucional tiene implícitos los de libertad y de seguridad jurídica, al tiempo que genera una obligación de naturaleza positiva para el sujeto pasivo consistente en dar contestación a la petición que se le formule con estricto apego a los requisitos constitucionales que le obliga a observar el referido precepto constitucional.

XVII.- La negativa ficta es una figura jurídica exclusiva de la materia fiscal que se reglamenta por el artículo 37 del Código Fiscal de la federación, en el supuesto de que una autoridad fiscal no resuelva y conteste dentro del término de cuatro meses una petición o instancia que se le formuló con anterioridad.

Tal figura jurídica implica una abstención de resolver por parte de la autoridad administrativa respecto de las instancias que le son formuladas, silencio al que la ley una vez de haber transcurrido el término legal para resolver y contestar le otorga el efecto jurídico de haber sido ya contestada y resuelta en sentido negativo.

XVIII.- La doctrina y jurisprudencia son los cauces por los que se estudia el silencio de la administración de donde surge la negativa ficta y en atención de ella, no estoy de acuerdo con el criterio jurídico que la reglamenta -artículo 37 del Código Fiscal de la Federación- pues una ley secundaria atenta y está por encima de nuestra Constitución Federal; reglamentación secundaria que deja en el olvido el principio de que toda autoridad estatal quedará obligada por el orden supremo, a observar y cumplir con los derechos mínimos e inherentes de toda persona que se encuentre en la jurisdicción del Estado Mexicano, entre los cuales, está el derecho de petición, pues con esa actitud de abstención de no resolver de las autoridades se está atentando y violando la constitucionalidad y legalidad que debe imperar en todo Estado de derecho.

XIX.- La negativa ficta es una figura exclusiva del Derecho Fiscal y el particular que se vea afectado por esa resolución presunta de la ley, no optase por acudir al juicio de amparo toda vez que hay una violación flagrante y directa de la garantía individual contenida en el artículo 8º constitucional, la otra vía legal que tiene a su alcance para combatir y destruir ese presunto acto de la autoridad, será la interposición del recurso administrativo correspondiente.

Si es el caso, el recurrente tendrá el debido cuidado de expresar correctamente los hechos y antecedentes del acto que impugna así como de formular los agravios respectivos y de ofrecer las pruebas pertinentes; pues en el caso de no obtener una resolución favorable a sus intereses, acto que con posterioridad, podrá combatir en otras instancias como lo son el juicio de

nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien, el juicio de amparo ante los tribunales federales, el órgano judicial de alzada examinará la resolución primaria con los mismos elementos que tuvo a su alcance la autoridad recurrida, no pudiendo el recurrente agregar otros.

BIBLIOGRAFÍA.**A).- LIBROS.**

ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. 9ª ed., Ed. Porrúa, México, 1990. Igualmente se consultó la 11ª ed. de 1993.

ARELLANO GARCÍA CARLOS. Práctica Forense del Juicio de Amparo. 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 1989.

ARISTÓTELES. La Política. Traducción de Patricio Azcárate. Colección Austral No. 239. 18ª ed., Ed. Espasa-Calpe Mexicana, S.A., México, 1987.

BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 1991.

_____. Las Garantías Individuales. 22ª ed., Ed. Porrúa, México, 1989. Se consultó también la 24ª ed. de 1992.

_____. El Juicio de Amparo. 23ª ed., Ed. Porrúa, México, 1986.

CAMPILLO CUAUTLI, HÉCTOR. La Nación Mexicana. 6ta. publicación, Fernández Editores, S.A. de C.V., México, 1986.

CARPIZO, JORGE Y JORGE MADRAZO. Derecho Constitucional. 1 reimp., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1983.

GARZA DE LA, SERGIO FRANCISCO. Derecho Financiero Mexicano. 17ª ed., Ed. Porrúa, México, 1992.

CASTRO, JUVENTINO V. Lecciones de Garantías y Amparo. 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 1981.

GARCÍA MAYNEZ, EDUARDD. Introducción al Estudio del Derecho. 38ª ed., Ed. Porrúa, México, 1986.

GARCÍA, TRINIDAD. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. 20ª ed., Ed. Porrúa, México, 1971.

INSTITUTO DE ESPECIALIZACIÓN JUDICIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Manual del Juicio de Amparo. 11ª reimp., Ed. Themiz, México, 1993.

MORENO DÍAZ, DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª ed., Ed. Pax-México, México, 1985.

MOTO SALAZAR, EFRAÍN. Elementos de Derecho. 33ª ed., Ed. Porrúa, México, 1986.

PLATÓN. La República o el Estado. Traducción de Patricio Azcárate. Colección "Los Clásicos". 1ª ed., E.D.A.F., Madrid, España, 1965.

POLO BERNAL, EFRAÍN. Breviario de Garantías Constitucionales. 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993.

QUINTANA VALTIERRA, JESÚS Y JORGE ROJAS YAÑEZ. Derecho Tributario Mexicano. 1ª reimp., Ed. Trillas, México, 1991.

RECASENS SICHES, LUIS. Introducción al Estudio del Derecho. 9ª ed., Ed. Porrúa, México, 1991.

RIUS (DEL RÍO, EDUARDO). La Revolucioncita Mexicana. 22ª ed., Ed. Posada, México, 1986.

RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL. Derecho Fiscal. 2ª ed., Ed. Harla, México, 1986.

ROSALES AGUILAR, RÓMULO. Formulario del Juicio de Amparo. 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 1986.

SAYEG HELÚ, JORGE. El Constitucionalismo Social Mexicano. 1ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

TENA RAMÍREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª ed., Ed. Porrúa, México, 1980. Se consultó también la 23ª ed. de 1989.

TERRAZAS, CARLOS R. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México. 2ª ed., Ed. Grupo Miguel Angel Porrúa, México, 1991.

TORO, ALFONSO. Compendio de Historia de México, Primera Parte: La Revolución da Independencia y México Independiente. 31ª ed., Ed. Patria, S.A., México, 1978.

B).- LEGISLACIÓN.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL Y GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Legislación-Jurisprudencia-Doctrina. 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1983. Se consultó también la 4ª ed. de 1992.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. 5ª ed., México, 1994. Se consultó también la 1ª ed. de 1985.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. 5ª ed., México, 1994.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 97ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.
45ª ed., Ed. Porrúa, México, 1994.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.
58ª ed., Ed. Porrúa, México, 1990.

TRUEBA URBINA, ALBERTO Y JORGE TRUEBA BARRERA.
Nueva Legislación de Amparo Reformada.
59ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, APÉNDICE 1917-1988.
Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Tesis Jurisprudencial No. 808.

C).- DOCUMENTOS.

CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA XLVI LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
Derechos del Pueblo Mexicano (Vol. 3).
México, 1967.

H. CONGRESO DE LA UNIÓN, LIV LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.
Las Constituciones de México: 1814-1989.
Ediciones Facsimilares del Comité de Asuntos Editoriales, México, 1989.

TENA RAMÍREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México: 1808-1991.
16ª ed., Ed. Porrúa, México, 1991.

D).- DICCIONARIOS.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.
Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.
1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1984. Se consultó también la 3ª ed. de 1992.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M.
Diccionario Jurídico Mexicano (Cuatro Tomos).
Varias ediciones, México.

PALLARES, EDUARDO.
Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo.
5ª ed., Ed. Porrúa, México, 1982.

DICCIONARIO PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO.
10ª ed., 2ª reimp., Ediciones Larousse, México, 1983.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA (TOMO XII).
Ed. Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1964.

GRAN ENCICLOPEDIA LAROUSSE (VOL. 18).
3ª ed., Ed. Planeta, S.A., España, 1991.

ÍNDICE GENERAL.

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I.- ESTADO, DERECHO Y CONSTITUCIÓN.	
1.1 El derecho como instrumento ordenador de la sociedad	4
1.2 Objeto de estudio del Derecho Constitucional	6
1.3 Concepto y definición del Estado	11
1.4 El Estado Mexicano. Sus características y su reglamentación jurídica	16
CAPÍTULO II.- LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.	
2.1 Noción del término garantía	23
2.2 Concepto y definición de garantías individuales	25
2.3 Diferencias entre garantía individual y derecho público subjetivo	31
2.4 Características del vínculo jurídico entre las garantías Individuales y tipo de sujetos. Breve estudio	35
2.5 Clasificación de las garantías individuales	39
a) Libertad	40
b) Igualdad	40
c) Seguridad	41
d) Propiedad	41
CAPÍTULO III.- EL DERECHO DE PETICIÓN: ARTÍCULO 8º DE NUESTRA LEY SUPREMA. SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN LAS DIVERSAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS QUE HAN REGIDO AL ESTADO MEXICANO.	
3.1 Constitución Política de Cádiz (1812)	46
3.2 Constitución Política de Apatzingán (1814)	49
3.3 Constitución Política de 1824	53
3.4 Constitución Política de 1836	56
3.5 Constitución Política de 1843	59
3.6 Constitución Política de 1847	62
3.7 Constitución Política de 1857	65
3.8 Constitución Política de 1917	71
CAPÍTULO IV.- ESTUDIO, ANÁLISIS, INTERPRETACIÓN Y PROTECCIÓN DEL DERECHO DE PETICIÓN.	
4.1 Contenido actual del artículo 8º de nuestra Ley Suprema	78
4.2 Interpretación del texto del artículo 8º por nuestro máximo órgano judicial	79
4.3 Breve noción del juicio de amparo como medio de protección de las garantías individuales. Sus clases:	92
a) Indirecto	94
b) Directo	96
4.4 Autoridades competentes en el juicio de amparo	99
4.5 Generalidades del procedimiento en el juicio de amparo	106
4.6 La negativa ficta en el artículo 8º constitucional	119
4.7 Otros medios legales para proteger el derecho de petición. El recurso administrativo	124
CONCLUSIONES FINALES	129
BIBLIOGRAFÍA	133