

218

21



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: MEDIO
DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD
DE LEYES**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A
LARISSA GONZALEZ DE ANDA**



MEXICO, D. F.

1996.



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
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

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

P R E S E N T E

La compañera GONZALEZ DE ANDA LARISA, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado como tesis profesional una monografía intitulada "LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES", bajo la dirección del Lic. Ignacio Mejía Guizar.

El Lic. Mejía Guizar en oficio de fecha 27 de junio del año en curso, me manifiesta haber aprobado 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 de la citada compañera.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a los 28 de 1996.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO



DR. FRANCISCO VENCAS GUTIERREZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

'pao.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO DE LA
FACULTAD DE DERECHO, U.N.A.M.

P R E S E N T E

Por medio de la presente me permito comunicar a usted que he concluido la dirección de la tesis profesional intitulada "LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES", -- elaborada por la alumna GONZALEZ DE ANDA LARISA.

La monografía de referencia constituye una investigación seria y -- exhaustiva sobre el tema, elaborada en cuatro capítulos y conclusiones, por lo que considero que la misma reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente reglamento de Exámenes - Profesionales.

Sin más por el momento, reitero 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., junio 27 de 1996.

LIC. IGNACIO MEJIA GUIZAR
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo

'pao.

DEDICO ESTE TRABAJO
A DOS PERSONAS INIGUALABLES

MIS PADRES

Agradecimiento especial al Licenciado Ignacio Mejía Guizar por el asesoramiento y consejos brindados para el desarrollo del presente trabajo.

Agradezco al Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo de la Facultad de Derecho por las facilidades otorgadas para la realización de esta tesis.

Mil gracias doy a mi familia por la ayuda y apoyo incondicional que me brindaron, especialmente a mi padre.

Doy las gracias a los Licenciados José de Jesús González Ruiz, José Nabor González Ruiz y Jorge Ochoa, por las facilidades que me brindaron al permitirme la documentación necesaria para la realización de este trabajo.

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1-V
CAPITULO I	
SISTEMAS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES	
I.- El control de la constitucionalidad	1-6
I.1.-El control político de la constitucionalidad	7-9
I.2.-El control jurisdiccional de la constitucionalidad	10-11
I.3.-El control jurisdiccional de la constitucionalidad ejercido por vía de acción	11-13
I.4.-El control jurisdiccional de la Constitucionalidad ejercido por vía de excepción	13-19
I.5.-El objeto o materia del control	20
I.6.-El criterio del control	20-22
I.7.-El órgano del control	22-23
I.8.-El procedimiento del control	23-24
I.9.-Los efectos o resultados del control	24-26
CAPITULO II	
LA LEY	
II.1.-Leyes	27-38
II.2.-Leyes en el Amparo	39-42
II.3.-Leyes Autoaplicativas	42-45
II.4.-Leyes Heteroaplicativas	45-49
II.5.-Leyes Inconstitucionales	49-52
CAPITULO III	
EL AMPARO CONTRA LEYES	53-57
III.1.- Acción de Inconstitucionalidad. AMPARO INDIRECTO	57-65
III.2.- Recurso de Inconstitucionalidad. AMPARO DIRECTO	65-71
CAPITULO IV	
LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD: ANALISIS TECNICO-JURIDICO	
IV.1.-Fundamento Constitucional	76-81
IV.2.-Ley Reglamentaria de la fracción 11 del artículo 105 Constitucional	82-85

IV.3.-Organo competente para conocer de la acción de Inconstitucionalidad	85-91
IV.4.- Tramitación	91-92
IV.4.1.- Partes	93-95
IV.4.2.- Demanda	95-99
IV.4.3.- Sentencia	99-104

**CASO CONCRETO:LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DE
LOS PRECEPTOS DE LA SECCION TERCERA Y CUARTA DEL CAPITULO II
DE LA LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.**

1.-La demanda de Inconstitucionalidad	105-120
2.-El trámite en la Suprema Corte de Justicia.	120-122
3.-Sentencia. Voto de los ministros.	122-133
CONCLUSIONES	134-136
BIBLIOGRAFIA	137-138

INTRODUCCION

Este trabajo que presento intenta ser una pequeña aportación al estudio de una de las cuestiones de interés en un Estado de Derecho: los mecanismos de control de la Constitucionalidad de las Leyes. En efecto, si entendemos el Estado de Derecho como aquél en el cual tanto los gobernantes como los gobernados ajustan su actuación a las Leyes, es necesario para su real vigencia, establecer un sistema de control adecuado a fin de verificar que esas normas generales no son contrarias a lo estatuido en la Carta Magna.

Ciertamente que, en nuestro país, hemos contado los gobernados con el juicio de amparo, que ha mostrado ser un medio efectivo para preservar la supremacía constitucional, vía la solicitud de protección a la Justicia Federal por quien ha sufrido afectación en sus garantías individuales. Pudiendo afirmarse que el juicio de amparo, es sin duda alguna la institución jurídica que ha logrado el más amplio reconocimiento de los mexicanos, y admiración e interés en otros países.

Por lo que hace al amparo contra leyes, sus alcances protectores se limitan a quienes han ejercitado la acción respectiva, esto es, quienes consideran que han sufrido un agravio, bien sea por la vigencia de la ley o por su aplicación, conforme a la llamada fórmula Otero, en sus resoluciones no se hace declaración general alguna respecto a la ley combatida, sino que es particular.

Con el objeto de ampliar los medios de salvaguarda de la supremacía constitucional se adicionó el artículo 105

del máximo ordenamiento, estableciendo la acción de inconstitucionalidad. Con ella se podrá lograr la invalidez de las leyes o normas generales impugnadas de inconstitucionales, con efectos generales. Para ejercitarla no se precisa la existencia de un agravio directo sino que basta con el interés genérico de preservación de la supremacía constitucional. Con ello, se da una especie de complementación de esta nueva acción, con el juicio de amparo, lográndose si funciona debidamente, un más eficaz control constitucional y por ende un régimen legal acorde con los principios y normas fundamentales. Advirtiéndose que algunas cuestiones de procedimiento, como el número de votos necesarios para declarar la invalidez, pueden convertirse en un obstáculo insalvable para alcanzar sus objetivos.

Dividimos el trabajo en cuatro capítulos, el último de los cuales incluye la descripción de un caso concreto.

El primer capítulo tiene como punto de partida lo que se entiende por control de la constitucionalidad y las formas en que se ejercita, a las que se denomina sistemas de control: el jurisdiccional y el político. Se precisan sus características y se hace su valoración siguiendo a los tratadistas mexicanos que han profundizado en el tema. Poniendo especial atención en el sistema jurisdiccional por vía de acción por corresponder al ejercitado a través del juicio de amparo.

También, siguiendo en este punto a Kelsen, se examinan someramente los conceptos fundamentales para definir esos sistemas de control de la constitucionalidad: El objeto,

el criterio, el órgano, el procedimiento, y los efectos de tal control.

En el segundo capítulo se estudia la Ley y sus características de generalidad, abstracción y obligatoriedad. Asimismo se hace referencia a la jerarquía de las normas en el derecho mexicano, remitiéndonos al examen del texto de diversos preceptos constitucionales en que se sustenta tal jerarquización.

También se indican las etapas del proceso legislativo, desde la iniciativa, hasta la iniciación de vigencia de la ley.

Asimismo examinamos, las leyes en relación al juicio de amparo, sean autoaplicativas o heteroaplicativas que afectan a los gobernados y los medios de impugnarlas en el Amparo. Y se analizan las leyes inconstitucionales tanto en su aspecto formal, como material.

En el capítulo tercero estudiamos el amparo contra leyes, iniciando con el señalamiento de los que se consideran problemas fundamentales en este ámbito o tema: el relativo a los medios de impugnación y lo concerniente a la oportunidad y procedencia de la reclamación constitucional contra las leyes.

En lo relativo a los medios de impugnación, se requiere precisar el órgano judicial que debe juzgar, y para ello se analizan el artículo 103 Constitucional que atribuye esa competencia al Poder Judicial Federal y el artículo 133 que parece otorgar a todos los jueces ordinarios o del fuero común, y otras autoridades, el poder juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes que deban aplicar, en

ejercicio de sus funciones. Llegando a concluir que en nuestro régimen jurídico se reserva a los jueces federales el calificar la constitucionalidad de la leyes, y que los medios para controvertirlas son la "acción" de inconstitucionalidad, prevista en los artículos 103 y 107 de la Constitución, que se ejercita en el amparo indirecto y el "recurso" de inconstitucionalidad, mediante el amparo indirecto y directo, señalándose sus diferencias.

En el capítulo cuarto se hace el análisis técnico jurídico de la acción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 105, fracción II de la Constitución a partir de las reformas de fecha 31 de diciembre de 1994.

Se examina la evolución o cambios que ha tenido ese precepto a partir de 1917. Luego examinamos la Ley reglamentaria de la fracción II del artículo 105, en especial el Título III que contiene las disposiciones que permiten hacer efectivo este nuevo mecanismo de control constitucional.

También de manera especial se analiza el papel de la Suprema Corte como órgano competente para conocer y resolver sobre la acción de inconstitucionalidad, funcionando en pleno.

Luego se hace un análisis de los artículos de la Ley reglamentaria en la materia, que regulan el procedimiento.

Finalmente analizamos el caso de la acción de inconstitucionalidad, promovida por miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de los preceptos de la sección tercera y cuarta del capítulo II, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

V

Incluyendo lo relacionado con la propia demanda, su trámite y la sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CAPITULO I

SISTEMAS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

I.- El control de la Constitucionalidad.

Hablar del control de la constitucionalidad presupone la existencia de un régimen jurídico-político específico: el régimen constitucional. Régimen que según el jurista Francés Mauricio Hauriou, citado por el maestro Alfonso Noriega, "es el medio más eficaz, que hasta ahora ha encontrado el hombre, para limitar las acciones de los gobernantes. Es pues, un sistema de limitación del Poder y, por tanto, es una garantía de la libertad de los individuos". (1)

El tratadista Francés asigna como finalidad del régimen constitucional el mantener un equilibrio estable, que esté siempre a favor de la libertad, entre los factores de la acción, la propia libertad y el poder, y el factor de resistencia, que es lo que llamamos el orden. El poder a la manera de un péndulo -como el que regulaba los antiguos mecanismos de relojería- oscila entre el orden y la libertad, para en esa forma, poder mantener dicho equilibrio. Cuando el péndulo-el Poder-, se inclina totalmente hacia el lado del orden, aparecen los regímenes conservadores, estacionarios, que no favorecen los cambios ni el progreso. Cuando el péndulo, en cambio se inclina hacia el otro lado, o sea, hacia el de la libertad, es cuando surgen los periodos revolucionarios que son, precisamente, la negación de todo el orden jurídico.

El medio de acción que tiene el régimen constitucional para

(1) Alfonso Noriega, LECCIONES DE AMBRO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, Segunda Edición, pág. 11

lograr tal finalidad, es la creación de un orden formal, objetivo y sistemático, como un resultado de la unión del poder y de la libertad, que de inmediato, se limitan a sí, y se subordinan a este orden, creado precisamente por ellos mismos". (2)

El maestro Noriega, prosigue diciendo que este orden "tiene su expresión mas característica en las constituciones y más concretamente en las constituciones escritas. Estos documentos que son unas verdaderas leyes fundamentales, son también el procedimiento técnico más adecuado y eficaz que existe, para la limitación de las acciones de los gobernantes, o sea del Estado. El mecanismo de la limitación del poder, mediante las constituciones escritas, es el siguiente: las normas, las disposiciones de la constitución, se imponen a todos los gobernantes, los cuales no pueden modificarlas, sino que deben de conformar-estrictamente-, a éstas, todos sus actos, en virtud de un principio esencial de dicho sistema, que se denomina la supremacía de la constitución. Esto se impone a todos los gobernantes, cualquiera que sea la rama del poder que representen, ya sea el ejecutivo, el legislativo y el judicial, en tanto que no sea modificada.

La supremacía de las constituciones escritas, se explica y queda justificada por el hecho de que se considera que la constitución es la ley fundamental, la norma suprema del ordenamiento jurídico nacional, la super ley y, aún más, por la circunstancia de que, siendo, la constitución, creación de un organismo especial, el poder constituyente-

(2) Alfonso Noriega, op. cit., pág. 12

calificado como "soberano"-, ésta no puede ser modificada, sino, solamente pasando através de una serie de procedimientos especiales". (3)

Referido al control de la constitucionalidad de las leyes, es interesante lo indicado por el Lic. Oscar Vásquez del Mercado, quien comienza por afirmar que el control de la constitucionalidad de las leyes, presupone incontestablemente, la existencia de un Estado Soberano. (4). Y al avanzar en su estudio sobre el Estado -apoyado en el tratadista Santi Romano- dice que "el Estado como ordenamiento jurídico y como persona, debe distinguirse de los demás ordenamientos y de las otras personas territoriales. El carácter que lo distingue se puede indicar con la palabra "soberanía", a la cual puede dársele el significado siguiente: El Estado, por su posición que deriva del derecho, está dotado de independencia absoluta y de poder supremo.

Esta independencia, soberanía, aplicada al Estado como ordenamiento jurídico, significa que el Estado es un ordenamiento originario, lo cual implica que no deriva de ningún otro ordenamiento, sino que surge y se modifica por sí mismo y tiene, por la misma razón, una eficacia o validez que no le viene de fuera, sino que es puramente interna. El ordenamiento, por otra parte, de cualquier otro ente territorial que no sea Estado, tiene su fuente mediata o

(3) Alfonso Boriaga, op. cit. pág. 12

(4) Oscar Vásquez del Mercado, El Control de la Constitucionalidad de la Ley, estudio de Derecho Comparado, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, pág. 6

inmediata en un ordenamiento superior que es precisamente el estatal, lo que determina que no sea originario o soberano...⁽⁵⁾ Prosigue el maestro indicando lo siguiente:

•La soberanía, aplicada además al Estado en cuanto persona, indica su independencia y por lo tanto la posición suprema que al Estado corresponde respecto a todas las otras personas, que derivan su personalidad del ordenamiento estatal y que permanecen subordinadas al propio Estado. Este asume tal posición soberana porque tiene un poder de Gobierno que es superior a los poderes de los otros sujetos.

Por lo anterior, dice el maestro, podemos concluir que el poder del Estado es un poder supremo con un alcance por encima de todos los poderes sociales.

En este sentido podemos hablar de "Soberanía" como el poder supremo del Estado.

Si bien la soberanía implica el poder del estado para gobernar, es necesario señalar que la existencia de ese poder, aun cuando sea supremo, no significa que el Estado no deba sujetarse a ninguna regla, sino por el contrario, debe dictar y aplicar las conducentes a la obtención del bien público, encaminando su actividad precisamente dentro del sendero **marcado por esas normas.**"⁽⁶⁾

Más adelante el maestro se apoya en la opinión del tratadista PAUL DUEZ, respecto al alcance que debe tener el control de la legalidad de la acción del Estado. El autor Francés afirma que el control significa no sólo la simple interpretación de la

(5) *Tratado de Derecho del Comercio Exterior*, op. cit., pág. 10.

(6) *Ibidem*, pág. 11.

Constitución, sino el poder de detener la aplicación de un texto legislativo. Interpretar un texto es buscar la voluntad del autor con la intención de someterse a ella, en cambio, controlar la constitucionalidad de la ley, significa para el juez, abordar la dificultad con la intención, si el caso lo amerita, de rebelarse contra la voluntad del legislador.

Agrega el tratadista Francés que existe un control a priori, que es aquel que debe ejercerse durante el periodo de elaboración de la ley, hasta antes de su promulgación, y un control a posteriori, que se ejercería una vez que la ley hubiere sido publicada y tratase de aplicarse, en este momento tendría lugar el control de la constitucionalidad, por parte del juez". (7)

En un Estado en dónde existe un régimen constitucional, como es el caso de México, resulta necesario establecer mecanismos efectivos para salvaguardar la supremacía de la Constitución, respecto de cualquier otra norma o conjunto de normas, así como frente a todo acto que realicen los órganos de autoridad que integran los poderes estatales, en contravención a lo estipulado por el máximo ordenamiento del país. Se requiere pues un medio de defensa de la Carta Magna que evite todo acto que vaya en contra de sus disposiciones, en especial la expedición y aplicación de Leyes cuyo articulado se oponga al texto constitucional. Si el régimen constitucional es aquel en que las garantías de los individuos se encuentran reconocidas y protegidas de los abusos del poder, se requiere establecer un mecanismo para controlar las

(7) Oscar Vázquez del Mercado, op.cit., pág. 8

leyes y demás actos de autoridad a fin de evitar la violación de esos derechos fundamentales.

Los diversos mecanismos de defensa de la Constitución creados a partir del surgimiento de este tipo de régimen estatal, en la búsqueda del mantenimiento de la real supremacía de sus disposiciones, se agrupan en los llamados sistemas de control de constitucionalidad de las leyes.

Podemos por tanto decir que el control de la constitucionalidad es el medio de defensa del orden jurídico fundamental de un país: el establecido en la propia Constitución Política de ese Estado.

Ahora bien, el control de la constitucionalidad puede ser ejercitado por los propios órganos de carácter judicial existentes en determinado país o por un órgano creado para tal propósito. De ahí que se hable de 2 sistemas de control constitucional de las leyes: El sistema de control judicial o jurisdiccional y el sistema de control político.

Son las denominadas por el maestro Noriega "formas típicas de control de la constitucionalidad de las leyes y por tanto, de la defensa de la Constitución: por una parte, un sistema de control político-o sea, por medio de un organismo político-, cuya teoría fue planteada por Sieyes, en la Revolución Francesa, y por la otra un sistema de control judicial - o sea, por medio de los organismos jurisdiccionales -, a imitación del sistema adoptado en los Estados Unidos de Norteamérica." (8)

(8) Alfonso Noriega, op. cit. páq. 39

I.1 El control político de la Constitucionalidad.

Este tipo de control es el que se realiza en el sistema que requiere establecer un órgano especial para efectuarlo.

Sistema que es definido por el maestro Alfonso Noriega, "como aquel por medio del cual se le confía la función del control de la constitucionalidad a un organismo especial- a un verdadero poder, al lado de los poderes clásicos-, que tiene la competencia específica para ejercer la función de defensor de la pureza de la constitución. (9) En este punto el maestro Noriega cita al reconocido tratadista Francés Maurice Duverger, quien señala que: "El que verifica la constitucionalidad de las leyes se coloca, necesariamente, por encima de ellas pero tal situación no puede ser la del Juez, el cual debe juzgar de acuerdo con las leyes, y no juzgar las propias leyes. Tal es el primer motivo que ha conducido a encargar tal tarea a un organismo político y no a un juez." (10)

También incluye el maestro Noriega, lo señalado por el tratadista Héctor Fix Zamudio en el sentido de que este sistema puede ser calificado de "europeo" porque se originó en ese continente y la mayoría de sus regímenes confían la tutela de las normas de la Ley Suprema a un organismo político.

El Dr Ignacio Burgoa, hace un extenso análisis de este sistema de control o preservación del orden constitucional,

(9) Alfonso Noriega, op.cit. pág. 19

(10) Idem. pág. 19

coincidiendo con el maestro Noriega respecto a que requiere de un poder más, aparte de los 3 clásicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Dice:

"El sistema de control constitucional por órgano político, dentro del cual podemos catalogar al "Jurado Constitucional" ideado por Sieyes, y al omnímodo "Poder Conservador" de la Constitución centralista de 1836, generalmente revela la existencia de un cuarto poder al cual está encomendada la protección del orden establecido por la Constitución, finalidad que también suele adscribirse a algún órgano en que se deposite cualquiera de los tres poderes clásicos del Estado. Se caracteriza el sistema de que hablamos, en que la petición o solicitud de declaración de inconstitucionalidad de un acto o de una ley la hacen las mismas autoridades contra aquella o aquellas responsables de la violación. El procedimiento que se sigue para hacer la declaración no es contenciosa, es decir, no se entabla una verdadera contienda entre el órgano peticionario y la autoridad contraventora de la Constitución, sino que estriba en un mero estudio hecho por el poder controlador acerca de la ley o acto reclamados, con el fin de concluir si son constitucionales o no. En este tipo de sistemas, la resolución no reviste el carácter de una sentencia, ya que ésta recae únicamente en los procedimientos de contención, teniendo aquélla efectos generales y absolutos."

El Dr Burgoa considera negativo este sistema pues afirma que sus consecuencias prácticas son originar pugnas entre las autoridades, provocando el desquiciamiento del orden legal y el desequilibrio entre los poderes. Esto, en oposición al sistema de control por órgano jurisdiccional que evita tales inconvenientes, como busca demostrarlo en la comparación que hace de ambos, en cuanto al sujeto que solicita la declaración de inconstitucionalidad, al procedimiento seguido al respecto y a los efectos de las resoluciones correspondientes.

Las características del sistema político de control constitucional, las resume el Dr Ignacio Burgoa en lo siguiente:

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

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

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

4.- Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos erga omnes o absolutos".(12)

(12) Ignacio Burgoa, op. cit., pág. 159

1.2.- El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad.

Este tipo de control es el que se lleva a cabo en el sistema que no precisa de un órgano especial para efectuarlo, pues como afirma el maestro Noriega, "se caracteriza por el hecho básico de confiar a los jueces, el ejercicio de la función del control de la constitucionalidad". (13)

Sobre este punto, el jurista Mariano Azuela, dice lo siguiente:

"Los sistemas judiciales de control son aquellos en los cuales el órgano de defensa de la Constitución es un poder judicial, diferenciándose de los sistemas de control político los cuales implican la creación de un poder especial del Estado, que se agrega como un cuarto poder a los tres tradicionales, a quien se encomienda como misión principal o exclusiva la de anular las leyes o actos inconstitucionales. Entre uno y otro sistemas, el control judicial y el control político, pueden imaginarse, y se han organizado de hecho en la práctica, instituciones intermedias, que, según los casos, pueden aproximarse más o menos a cualquiera de los dos tipos fundamentales. Así, en el sistema del Acta de Reformas de 1847, se encomendaba al Congreso Federal y a las Legislaturas de los Estados el control de la constitucionalidad de las Leyes." (14)

(13) Alfonso Noriega, op. cit. pág. 39

(14) Mariano Azuela, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL AMPARO, Departamento de Bibliotecas Monterrey, Nuevo León, 1968, primera edición, pág. 3

Por su parte, el Doctor Ignacio Burgoa, señala como características de este sistema, las siguientes:

1.- La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas de supremacía de la Ley Fundamental;

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

3.- Ante el órgano judicial de control se substancia un procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el sujeto específico agraviado y el órgano de autoridad de quien proviene el acto que se impugne, o bien dentro de los procedimientos judiciales".(15)

El sistema que ha prevalecido en nuestro país es el jurisdiccional, en el que se encuadra el juicio de Amparo.

El ejercicio del sistema de control por órgano jurisdiccional puede asumir estas dos formas: o bien se realiza por vía de acción, o bien por vía de excepción.

1.3.- El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad ejercido por vía de acción.

En este sistema existe necesariamente un proceso encaminado directamente a conseguir la declaración de inconstitucionalidad de la ley o acto impugnados. Proceso que

(15) Ignacio Burgoa, op. cit. pp. 159-160.

tiene como punto de partida el ejercicio de la acción respectiva. Tales características se infieren de las opiniones de los tratadistas que hemos venido citando.

El maestro Noriega dice que por esta vía se intenta un verdadero proceso judicial en relación con la ley impugnada como anticonstitucional. Existe una acción cuyo ejercicio puede ser intentado por los particulares, o bien por algunas entidades públicas, de acuerdo con el sistema que se adopte." (16)

El Dr Burgoa de igual manera afirma que "el funcionamiento de este sistema de control se desarrolla en forma de verdadero proceso judicial, con sus respectivas partes integrantes, y en el que el actor, o sea el afectado por el acto (lato sensu) violatorio del orden constitucional, persigue como objetivo la declaración de su inconstitucionalidad que deba dictar una autoridad judicial distinta de la responsable.

Se trata, de un sistema en el que el ejercicio del control adopta la forma de un procedimiento sui generis, seguido ante una autoridad jurisdiccional distinta de aquella que incurrió en la violación y en el que el agraviado tiende a que se declare inconstitucional la ley o acto reclamado." (17)

El juicio de amparo se encuentra dentro de este sistema de defensa de la Constitución. El maestro Azuela lo confirma al señalar lo siguiente al referirse al procedimiento de control:

(16) Alfonso Noriega, op. cit. op.cit. páq. 40

(17) Ignacio Burgoa, op. cit. páq. 160

"No es bastante afirmar que el amparo es un sistema jurisdiccional de defensa de la Constitución para precisar su fisonomía; es necesario agregar que el amparo ostenta en la forma más patente los caracteres de los sistemas llamados por vía de acción.

La distinción entre el control por vía de acción y el control por vía de excepción ha sido establecida especialmente teniendo en cuenta la inconstitucionalidad de las Leyes., pero también puede tener aplicación en lo concerniente a inconstitucionalidad de los actos.

El control por vía de acción, de acuerdo con su denominación, entraña el ejercicio de una acción que provoca la tramitación de un juicio autónomo encaminado a obtener una declaración de inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad en relación con la persona a quien dicha ley o acto causa agravio. Requiere por tanto la presentación de una demanda encaminada a tal objetivo." (18)

I.4.- El Control Jurisdiccional ejercido por vía de excepción.

Para estudiar este punto seguiremos al maestro Azuela por ser quien lo trata en una forma amplia y con ejemplos esclarecedores. Dice al respecto:

(18) Mariano Azuela, op cit. pp. 11-16

"En términos generales, el control por vía de excepción supone que en determinado momento del desarrollo de la actividad judicial, sea cuando va a pronunciarse un auto, o una resolución interlocutoria, o la sentencia definitiva misma, se suscita la posibilidad de aplicar una ley de contenido contrario al de una norma constitucional; el Juez, reconociendo que la ley en cuestión es anticonstitucional, se niega a aplicarla y dicta su resolución teniendo presente exclusivamente la norma Constitucional, como si la ley que se promulgó infringiéndola no existiese. Se dice entonces ..que ha controlado por vía de excepción la constitucionalidad de la ley." (19)

Uno de los ejemplos que pone es el relativo a lo que dispone el artículo 123 Constitucional que declara inembargable el salario de los trabajadores. Si un Código de Procedimientos Civiles o una Ley Fiscal autorizara para embargarlo, la disposición debería tenerse por inválida por contraria a la Constitución, y los jueces deberían negarse a aplicarla.

El maestro Noriega, establece una distinción entre ambas formas de control, manifestando que la diferencia estriba en la forma del plantamiento del problema constitucional. En el primer sistema, o sea, por vía de acción, se intenta un verdadero proceso judicial en relación con la ley impugnada como inconstitucional. En otras palabras, existe una acción cuyo ejercicio puede ser intentado por los particulares, o

(19) MARIANO ARIOLA, op. cit., pág. 17

bien por algunas entidades publicas, de acuerdo con el sistema que se adopte. Por el contrario, la segunda forma de plantear el proceso constitucional, es decir, por via de excepci3n, supone la existencia previa de un proceso entablado ante un tribunal ordinario, en el curso del cual, una de las partes interesadas, pretende que se intenta aplicar una ley inconstitucional. En esta situaci3n, la parte que tiene tal pretensi3n, inserta, en el proceso ordinario, la excepci3n de la inconstitucionalidad, para el efecto de que la ley no sea aplicada, por ser contraria a la constituci3n. Si el tribunal admite tal tesis, deja inaplicada la ley, en el proceso particular en el que la excepci3n ha sido planteada, aun cuando exista la posibilidad de que el ordenamiento jur3dico, prevea la existencia de recursos extraordinarios, para elevar el conocimiento del problema particular de la inconstitucionalidad, al conocimiento de otros tribunales de jerarquías superiores". (20)

De acuerdo al Doctor Azuela, para distinguir el control por via de excepci3n del control por via de acci3n, es preciso establecer, que "el primero es por naturaleza control espontáneo, aun cuando de hecho puede ser provocado, mientras que el control por via de acci3n es necesariamente control provocado; que el control por via de excepci3n es una instituci3n que aspira a realizar finalidades preventivas, mientras que el control por via de acci3n es esencialmente reparatorio; que el control por via de acci3n implica agotamiento de la funci3n jurisdiccional en la calificaci3n de

(20) Alfonso Ortega, op. cit., páq. 40

la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley o acto reclamado, mientras que el segundo corresponde a un momento parcial de desarrollo de la función jurisdiccional, sin agotarla de manera necesaria.

El control espontáneo tiene lugar, cuando la organización jurídica, la estructura constitucional es de tal naturaleza que la autoridad judicial debe tener por nula la disposición o el acto inconstitucional en forma oficiosa, es decir, aun cuando ninguna de las partes lo solicite expresamente, en el momento en que surge la posibilidad de atribuir efectos a la Ley o acto inconstitucional, el Juez lo tiene por inexistente; el Ministerio Público pretende se ordene la aprehensión de una persona, fundada en una Ley absurda que autoriza la prisión por falta de cumplimiento de obligaciones de carácter civil; el Juez fundado en el artículo 17 constitucional se negaría a decretar la aprehensión, actuaría así en forma espontánea, aun cuando no lo solicitara expresamente el posible afectado, ignorante quizá de la promoción formulada para perjudicarlo. El control provocado excluye la posibilidad de acción oficiosa; implica, como condición ineludible, el ejercicio de la acción mediante presentación de una demanda..." (21)

El tratadista citado, señala que el control por vía de acción, "es siempre control provocado; el control por vía de excepción es por naturaleza control espontáneo; es cierto que en muchas ocasiones el que resultaría perjudicado con la aplicación de la ley inconstitucional impugna concretamente su validez ante

(21) Mariano Arzúeta, op. cit., pág. 273B

la autoridad que habría de aplicarla, provocando expresamente el control; pero esto no es la esencia del control por vía de excepción, porque no es condición necesaria para que sea desarrollado. El artículo 133 Constitucional declara a la propia Constitución ley suprema de la Unión y ordena a los Jueces de los Estados se arreglen a sus preceptos a pesar de las disposiciones que en contrario pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados; la obligación que en ese sentido impone a la autoridad judicial el precepto constitucional debe ser cumplida por acción espontánea de dicha autoridad, aun cuando ninguna de las partes suscitara cuestión sobre el particular.

El control por vía de excepción, se aplica preventivamente respecto del posible agraviado; al eludirse la aplicación de la ley violatoria de la Constitución quedan evitados los perjuicios que dimanarían de su cumplimiento respecto de una determinada persona.

En cambio, el control por vía de acción, el juicio de amparo en particular, aparece como institución eminentemente reparadora; ya que es causa de improcedencia del amparo la consumación irreparable del acto reclamado, porque un amparo que no puede surtir efectos resulta inútil, pero si el acto se ha consumado en forma reparable, el juicio de garantías está llamado a realizar íntegramente su misión reparatoria; bien es cierto que dentro del amparo se da cabida a una institución procesal, la suspensión que persigue la realización de fines preventivos; la suspensión propende a evitar la consumación

del acto reclamado; pero el incidente de suspensión merece la denominación de tal, es decir, es propiamente un incidente dentro del juicio principal; no es esencial dentro del amparo, ni por ende, constante; hay múltiples juicios de amparo en los que no se promueve incidente de suspensión, porque nada hay que suspender; por otra parte, en los casos que no son de suspensión de oficio, el incidente sólo se tramita a petición de parte, y si quien ocurrió en demanda de amparo no promueve expresamente la suspensión, no habrá lugar sino a la decisión de la cuestión de fondo, esto es, la relativa a la existencia o inexistencia de una violación constitucional.

El control por vía de acción agota en el examen de la cuestión constitucional el ejercicio de la función jurisdiccional. La acción se funda en un hecho ilícito: el acto que se dice violatorio de la Constitución. La sentencia se reduce a estudiar esa especial cuestión: la constitucionalidad de la ley o acto impugnado y, en el caso por ejemplo del juicio de amparo, conduce siempre a una resolución que otorga o deniega el amparo. El control por vía de excepción no implica el agotamiento de la función jurisdiccional, la acción no ha sido intentada con el propósito de provocar una calificación de la constitucionalidad de la ley; por el contrario, es posible que cabalmente quien ejercita la acción, lejos de pretender que se declare inconstitucional una ley, exige su aplicación; el Juez, si se trata de una sentencia, tiene que absolver o condenar y, tratándose de un auto o resolución interlocutoria, a menos que la declaración de inconstitucionalidad imponga un

desechamiento de demanda o sobreseimiento de juicio, está obligado a continuar su procedimiento. En el control por vía de acción la declaración de inconstitucionalidad es formulada necesariamente en la sentencia que pone fin al juicio, pues el procedimiento fue instaurado exclusivamente con ese fin; en cambio el control por vía de excepción puede tener lugar en una sentencia definitiva, pero también es posible que ocurra al pronunciar una sentencia interlocutoria o un simple auto, y en todo caso, el fin del juicio, la materia de la función jurisdiccional, no se contraen en forma exclusiva al problema de inconstitucionalidad." (22)

Desde el punto de vista del tratadista Hans Kelsen, los sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes, se definen por los siguientes conceptos fundamentales, citados por el Dr Noriega, a saber: "1.- El Objeto del Control, 2.- El Criterio del Control, 3.- El Organó del Control, 4.- El Procedimiento del Control, y 5.- Los efectos del Control." (23)

Desde este punto de vista, procederemos al estudio de cada uno de los conceptos mencionados, de la siguiente manera:

(22) Mariano Arueta, op.cit., pág. 39-40

(23) Alfonso Noriega, op. cit. pág. 41

I.5.- EL OBJETO O MATERIA DEL CONTROL

Afirma Kelsen, citado por el jurista Noriega que este objeto o materia, está constituido, esencialmente, por las leyes, es decir por los actos emanados del Poder Legislativo, de carácter general y abstracto, así como por todas las demás disposiciones que, aún cuando formalmente, no tengan el carácter de leyes, por no emanar del Poder Legislativo, materialmente tengan el carácter general y abstracto inherente a los actos legislativos. De acuerdo con la teoría normativa de Kelsen, la base y fundamento del ordenamiento jurídico, es la Constitución; de ella se derivan las leyes; de las leyes se derivan los reglamentos y de los reglamentos, los actos concretos de ejecución. Así pues, todos los actos jurídicos deben adecuarse a la Constitución como norma suprema, como super ley.⁽²⁴⁾

El Dr Mariano Azuela, define como objeto o materia del control los actos de poder público que pueden ser anulados por contrarios a la Constitución.⁽²⁵⁾

I.6.- EL CRITERIO DEL CONTROL

Para el tratadista Hans Kelsen, citado por el maestro Noriega, "la autoridad encargada de controlar la constitucionalidad de las leyes y actos de las autoridades, puede adoptar diversos puntos de vista, para determinar cuándo

(24) Mariano Azuela, op. cit. pág. 43

(25) Mariano Azuela, op.cit. pág. 6

la ley o el acto materia de control, violan la ley fundamental. En primer lugar, el criterio puede derivar de un simple juicio lógico, proveniente de la comparación, o bien, del contraste, entre la ley o el acto impugnado y el texto de la Constitución; si existe contradicción, entre ambos, la ley o el acto deben ser declarados inconstitucionales y prevalecer el texto de la ley fundamental." (26)

En lo que se refiere a nuestro juicio de amparo, es fundamental a este respecto lo preceptuado en el artículo 103 constitucional, que dice: Los tribunales de la Federación, resolverán toda controversia, que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados. III. Por leyes o actos de autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal. De lo cual, podemos observar que el criterio que adopta nuestro sistema constitucional, para saber cuándo una ley o acto de autoridad, es anticonstitucional, está consignado en las tres fracciones del artículo transcrito, de tal manera, que únicamente en los tres casos que el artículo 103 expresa con toda claridad, procede declarar inconstitucional una ley o acto de autoridad, sin que puedan hacerse valer ningunos otros motivos de violación a la Constitución. Es por ello, que nuestro juicio de amparo no es un sistema de defensa total de la Constitución, sino que está limitado, expresamente a los casos

consignados en el artículo 103, es decir, a la violación de garantías individuales y a la invasión de soberanías.

Concluye el maestro Noriega afirmando que de acuerdo con la evolución de nuestro juicio de Amparo, la violación a la Constitución puede revestir dos modalidades diversas: "puede ser mediata o inmediata. Se viola en forma mediata la Constitución, cuando no se aplica exactamente la ley en los actos judiciales, según lo establece el artículo 14 constitucional; en cambio, la violación es inmediata, cuando se infringen, directamente las garantías individuales, como cuando se dicta una orden de prisión arbitraria, o bien, se priva a una persona de sus propiedades o posesiones."⁽²⁷⁾

I.7.- EL ORGANISMO DEL CONTROL

Este elemento se refiere a la autoridad que ejerce el control de la constitucionalidad. En este aspecto, Kelsen examina las diversas cuestiones que se han planteado en cuanto a este punto, cuestiones estudiadas por el profesor Noriega, el cual menciona dos soluciones a esta cuestión: Cuando se habla de un organismo distinto de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que tiene como función principal y exclusiva conservar la pureza de la Constitución frente a las leyes o actos de autoridad, declarando la constitucionalidad o inconstitucionalidad de sus actos; pudiendo agregar nosotros que esa facultad se puede otorgar al propio Poder Ejecutivo o Legislativo para cumplir esa función; ejemplo

⁽²⁷⁾ Alfonso Noriega, op. cit. pág. 50

de ello tenemos al Supremo Poder Conservador de la Constitución centralista de 1836, en estos casos, nos encontramos en presencia de un organismo típicamente político, en tanto que, cuando es al poder Judicial al que se le concede supremacía sobre los demás poderes, para que sea el encargado de juzgar de la constitucionalidad de las leyes y actos, el sistema se llama control jurisdiccional.

En nuestro sistema de control y defensa constitucional mencionaremos que el amparo es un sistema de control de la supremacía constitucional por órgano judicial, es decir, el órgano de defensa de la Constitución es el Poder Judicial.

I.8.- EL PROCEDIMIENTO DEL CONTROL

Sobre este punto el maestro Noriega señala lo siguiente, en base a lo que el jurista Austriaco indica y su aplicación a nuestro juicio de garantías:

"En este aspecto, Kelsen examina las diversas formas de procedimiento que se han aplicado, o bien, propuesto, para plantear, estudiar y resolver los problemas de inconstitucionalidad de las leyes. Las bases constitucionales de nuestro juicio de amparo, son claras y precisas, en efecto el artículo 107 Constitucional previene: "...todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes..."

Así pues, el juicio de amparo debe tramitarse en forma de juicio o bien como dice la ley, "por medio de procedimientos y formas del orden jurídico", que debe desenvolver una ley reglamentaria, precisamente de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal; esta ley, es la que se conoce con el nombre de Ley de Amparo." (20)

El juicio de amparo, de conformidad con la fracción I del artículo 107 Constitucional, se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, se inicia necesariamente, por el ejercicio de una acción, llamada acción de amparo. Por medio de esa acción, se pone en movimiento, la actividad jurisdiccional específica que corresponde al Poder Judicial Federal, en los términos del artículo 103 de la Constitución Federal.

En consecuencia, los requisitos o condiciones constitutivas de la acción de amparo son: un acto reclamado que provenga de autoridad, una violación a las garantías individuales en términos del artículo 103 constitucional y una parte agraviada que sufre un perjuicio, proveniente del acto reclamado.

I.9.- LOS EFECTOS O RESULTADOS DEL CONTROL.-

Una vez que el organismo de control estudia el problema que se le plantea, dicta una resolución en la que declara que la ley o acto impugnado, está de acuerdo o no con la Constitución.

El maestro Noriega, hace referencia a las consecuencias

(20) Alfonso Noriega, op. cit., pp. 51-52

o efectos, de la declaración de inconstitucionalidad que hace el organismo respectivo, de conformidad con Kelsen, a saber:

a) El efecto de la resolución que se dicta es la derogación inmediata de la ley declarada anticonstitucional;

b) Si bien, como resultado de la resolución que declara la inconstitucionalidad, no se deroga la ley, la fuerza y el respeto del precedente, hace que la ley en cuestión, deje de aplicarse tal y como si hubiera sido derogada;

c) La resolución que declara la inconstitucionalidad, no afecta a la ley impugnada, sino que se concreta a nulificar el acto concreto de aplicación de la ley.

Este último sistema, que podríamos caracterizar diciendo que la resolución que declara la inconstitucionalidad tiene "efectos relativos de cosa juzgada", es la que acepta nuestro derecho desde que don Mariano Otero en 1847, consignó en el Acta de Reformas que la sentencia que se dictara en el amparo, se limitaría al caso concreto de que se trate, sin hacer, por ningún motivo, declaraciones de carácter general respecto de la ley impugnada. Por lo que este criterio se conoce con el nombre de fórmula Otero. Además de tener la sentencia de amparo, efectos relativos de cosa juzgada, de acuerdo con la teoría y la práctica de nuestro sistema, tiene

efectos retroactivos, toda vez que los efectos de la sentencia, se retrotraen hasta el momento en que se cometió la violación, con el fin de satisfacer una de las finalidades esenciales de la institución, reponer al quejoso en el goce de la garantía violada." (29)

De lo anterior, y toda vez que han sido expuestos los efectos o consecuencias del control, relacionándolos con los caracteres de nuestro juicio de amparo, se puede concluir que los sistemas de control pueden ser "preventivos y reparadores; preventivos cuando su acción tiende a evitar que se cometa una violación y reparadores cuando, una vez cometida dicha violación los efectos del control reponen las cosas al estado que tenían antes de ella. Nuestro juicio de amparo, es ante todo preventivo, busca evitar se violen las garantías individuales, en vista del respeto a la pureza de la Constitución; pero tiene asimismo, efectos reparadores. Por estos motivos, cuando es inminente se consume una violación y ésta causaría perjuicios irreparables al afectado, para mantener viva la materia del acto reclamado y evitar se consuma la violación, existe un procedimiento incidental que se denomina "La suspensión del acto reclamado". (30)

(29) Alfonso Borieqa, op. cit., pág. 56

(30) *Ibid.*, pág. 56

CAPITULO II

LA LEY

II.1.-Leyes

En el lenguaje cotidiano el término Leyes tiene una connotación de ordenamiento, es decir, de colección de disposiciones que se refieren a determinada materia: Ley Federal del Trabajo, Ley de Amparo, etc.

En otro sentido y siguiendo al maestro Rafael Rojina Villegas, la ley y el reglamento pueden ser estudiados desde el punto de vista material y formal. "Conforme al primero, se entiende por ley toda disposición de orden general, abstracta y obligatoria que dispone no para un caso determinado, sino para situaciones generales. En sentido formal, la ley no se define tomando en cuenta su naturaleza general, sino el órgano que la elabora, y de esta suerte se dice que es todo acto del Poder Legislativo, aun cuando no implique normas de observancia general. Por lo que se refiere al reglamento, éste, desde el punto de vista material es una ley, porque tiene intrínsecamente todas las características de la misma, al ser una norma de naturaleza abstracta, general y obligatoria, aun cuando de alcance más restringido, supuesto que va concretando el campo de aplicación que en una forma más abstracta fija la ley, según el proceso de creación en el derecho a que se refiere kelsen, y que va de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto. Desde el punto de vista formal el reglamento no se confunde con la ley, en virtud de que no es elaborado por el órgano legislativo, sino

por el ejecutivo." (31)

Las características de la ley por tanto, son la generalidad, la abstracción y la obligatoriedad. Veremos cada una de ellas.

La generalidad de la ley "se refiere a que en el supuesto jurídico de la norma legal no se determina individualmente al sujeto al que se le imputarán las consecuencias jurídicas que esa norma establece y que dichas consecuencias se deberán aplicar a cualquier persona que actualice los supuestos previstos." (32)

La abstracción de la ley hace referencia al hecho de que "regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de su supuesto normativo, sin excluir individualmente a ninguno y la disposición que contiene no pierde su vigencia por haberse aplicado a uno o más casos previstos y determinados sino que sobrevive hasta que es derogada mediante un procedimiento igual al de su creación o por una norma jerárquicamente superior." (33)

La obligatoriedad de la ley significa que lo establecido en ella debe cumplirse forzosamente por quienes se encuentran en los supuestos o hipótesis normativas que contempla y por tanto están sujetos a ella, es decir, que no queda a su libre voluntad o discreción su acatamiento. Ello no significa

(31) Rafael Rojas Villegas, **COMPENDIO DE DERECHO CIVIL**, Ed. Porrúa, S.A., México, 1989, 23 edición, pp. 25-26.

(32) Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pág. 1094

(33) *Ibidem*, pág. 1094.

que no pueda violarse, pero tal conducta da lugar a una sanción.

Por su relación con el tema a estudio considero necesario referirme a el orden jerárquico normativo en el derecho mexicano, siguiendo al maestro García Maynez, quien dice:

"El problema de la ordenación jerárquica de los preceptos que pertenecen a un mismo sistema se complica extraordinariamente cuando el sistema corresponde a un Estado de tipo federal. Tomando en cuenta esta circunstancia, haremos especial referencia al orden jurídico de nuestro país.

El artículo 40 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "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." Y el artículo siguiente dispone: "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."

El principio que determina las atribuciones que respectivamente corresponden a los Poderes de la Unión y de los Estados, es el que consagra el artículo 124 de la propia Constitución: "Las facultades que no están expresamente

concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."

Según el artículo 49 constitucional reformado, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

El Capítulo II del Título Tercero de la Constitución Federal refiérese a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo; el Capítulo III versa sobre el Poder Ejecutivo, y el IV reglamenta las atribuciones del Poder Judicial de la Federación.

El precepto fundamental del orden jerárquico normativo del derecho mexicano lo formula el artículo 133: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados" (Principio de la supremacía de la Constitución).

El precepto revela que los dos grados superiores de la

jerarquía normativa están integrados, en nuestro derecho:

- 1.- Por la Constitución Federal.
- 2.- Por las leyes federales y los tratados internacionales.

Las leyes federales y los tratados internacionales tienen, pues, de acuerdo con la disposición anteriormente transcrita, exactamente el mismo rango.

Por lo que toca a los siguientes grados es indispensable separar, tomando en cuenta las disposiciones de los artículos 42, 43, 44 y 48 constitucional, las normas cuyo ámbito especial de vigencia está constituido por el territorio de los Estados de la Federación y el de las islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados, de aquellas otras que se aplican en las demás partes integrantes del territorio nacional.

Vienen en seguida las locales ordinarias (orgánicas, de comportamiento o mixtas). El quinto peldaño de la escala jerárquica corresponde a las normas reglamentarias; el sexto a las municipales y el último a las individualizadas (contratos, resoluciones judiciales y administrativas, testamentos).

Relativamente a las otras partes de la Federación, la jerarquía es más sencilla. Después de la Constitución Federal, leyes federales y tratados, aparecen las normas

locales (leyes, reglamentos, decretos): luego las disposiciones reglamentarias y, en último término, las normas individualizadas. (34)

Esas normas o reglas jurídicas de observancia general son, como ya se vió, producto de la Legislación, que es la más rica e importante de las fuentes formales en nuestro país, y es definida por el tratadista Eduardo García Máynez "como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes." (35)

Dicho proceso lo describe el maestro García Máynez, de la siguiente manera:

"En el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

a)Iniciativa: Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley. "El derecho de iniciar leyes o decretos compete- según el artículo 71 de la Constitución Federal:

•I.- Al Presidente de la República;

(34) Eduardo García Máynez, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DECRETO, Ed. Porrúa, México 1962, pp.86 a 88.

(35) *Ibid.*, págu. 82

- II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión,
y
III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a su comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".

b) Discusión.- Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones."

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

A la Cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley se le llama Cámara de origen; a la otra se le da el calificativo de revisora.

c) Aprobación.- Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o

parcial.

d).- Sanción.- Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras.

El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (Derecho de veto).

e) Publicación.- Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el llamado Diario Oficial de la Federación. Además de éste, existen en México los Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados.

Las reglas sobre discusión, aprobación, sanción y publicación hallanse consignadas en los siguientes incisos del artículo 72 constitucional:

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

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

"C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en

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

"Las votaciones de ley o decretos serán nominales.

"D.- Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A, pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

"E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción A).

Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su

origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

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

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

"I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto, puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

"J.- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de

las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

f) Iniciación de la vigencia.- En el derecho patrio existen dos sistemas de iniciación de la vigencia, a saber: "el sucesivo y el sincrónico. Las reglas concernientes a los dos las enuncia el artículo 3o del Código Civil del Distrito Federal. Este precepto dice: "Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que, además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra de un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad."⁽³⁴⁾

Algunos autores, como es el caso del maestro Francisco J. Peniche Bolio, consideran que además de esas etapas existe la del referendo. Se basa en lo establecido en el artículo 92 de la Carta Magna que señala:

(34) Eduardo García Maynes, *ob. cit.* pp. 53 e 55

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas."⁽¹⁷⁾

Con base en dicho precepto el maestro concluye:

"Por esta razón hemos considerado que quienes eluden como una etapa más del proceso legislativo el refrendo, cometen una omisión que debe subsanarse, pues la falta de refrendo impide la aplicación de la ley al tenor de la clara y expresa disposición constitucional.

Para robustecer lo anterior, o sea, para confirmar que es indispensable para la validez de una ley el refrendo de los secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la ley, se cita la jurisprudencia definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 64 del apéndice de jurisprudencia de 1917 a 1965, del Semanario Judicial de la Federación que dice: " REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS RESPECTIVOS. El refrendo del Decreto promulgatorio de una ley por parte de los secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste, de acuerdo con el artículo 92 Constitucional."⁽¹⁸⁾

(17) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ed. Porrúa, S.A., México, 1995, 10ra. edición, pág. 71.

(18) Francisco J. Fomiche Belto. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, octava edición. México, 1986, Ed. Porrúa, S.A., pp. 60 y 61.

II.2.- Leyes en el Amparo.

Si de acuerdo a lo señalado por el jurista Oscar Vásquez del Mercado "El procedimiento judicial en el que un particular demanda la protección de la Justicia de la Unión contra el acto inconstitucional de una autoridad, es lo que se llama juicio de amparo", (33) las leyes, en ese también llamado juicio de garantías tienen un papel principalísimo. En efecto, el amparo tiene como fin la protección y mantenimiento del orden constitucional que es el establecido por la ley fundamental: La Carta Magna. Y ese orden fundamental contiene y reconoce las llamadas garantías individuales, que tienen su salvaguarda en el juicio de amparo.

Ahora bien, las normas constitucionales pueden ser violadas por diversos actos de autoridad, entre otros la expedición y aplicación de leyes distintas a las fundamentales de la Carta Magna. Incluso, se considera que son las leyes las que por sus características, ocasionan más graves rompimientos o afectaciones al orden constitucional. De ahí que resulte de la mayor importancia la determinación de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes.

Corrobora la trascendencia de esta cuestión lo señalado en la exposición de motivos de las reformas a la Ley de Amparo de febrero de 1951, que en la parte conducente dice:

"El problema del amparo contra leyes es el más grave y más genuinamente constitucional, no sólo porque se está frente al control directo de actos legislativos, sino porque éstos, por ser de observancia general, deben tener aplicación

inmediatamente para el correcto desenvolvimiento de la vida social. Tratadistas ilustres han sostenido que no debe haber término para interponer amparo contra una ley. Otros, establecen temperancias a este principio absoluto. La reforma que proponemos, aquilatando las múltiples facetas que presenta dicho problema, considera que habrá dos momentos para impugnar una ley: desde su expedición, si ésta causa perjuicio al quejoso, y contra el primer acto de aplicación aunque no se haya reclamado al expedirse. Si no procede en estos términos, entonces sí debe tenerse consentida tácitamente la ley.¹⁰⁰⁾

La Constitución en sus artículos 103 y 107 establece los fundamentos del Amparo, define los principios y las reglas básicas del juicio constitucional y por la importancia del papel de las leyes en el mismo, encontramos sobre ellas los señalamientos siguientes, en relación con el tema. Antes, indicaremos que en el artículo 103 se establecen los supuestos de procedencia del juicio de garantías, y en el 107 el procedimiento y las bases a que se sujeta el juicio constitucional.

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

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

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren

(100) General O'Quinn, Editorial, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO, Ed. Porrúa, S.A., México, 1992, pág. 45.

o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.-Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal. "(11)

"Art.107.-Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I

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

III....." (12)

Esta fracción establece lo que se ha denominado "relatividad de la cosa juzgada" en el juicio de garantías, que ha sido examinada en su significación y alcance por el maestro Góngora Pimentel, en términos que aportan elementos importantes para la comprensión del tema de este trabajo. Dice el maestro al respecto:

" La limitación de la eficacia del fallo constitucional no es sólo de carácter "subjetivo", en cuanto que tal fallo únicamente protege a aquellos individuos o personas colectivas que solicitaron y obtuvieron el amparo de la justicia

(11) CONSTITUCION POLITICA DE MEXICO, páo. 82

(12) Idem. páo. 85

federal, sino que también existe una limitación "objetiva". La ley prohíbe que se haga una "declaración general", y esto no sólo cuando el acto reclamado es de índole concreta (un acto en aplicación o en ejecución de un reglamento), sino que también prohíbe tal "declaración general" cuando el acto reclamado consiste en una norma general y abstracta, como es una ley. Por otra parte, el artículo 107 constitucional, además de prohibir una "declaración general" respecto de la ley, previene terminantemente que la sentencia de garantías se limite a amparar y proteger al quejoso en el caso especial sobre el que versa la queja." (43)

II.3.-Leyes Autoaplicativas.-

De acuerdo al jurista Juan Palomar de Miguel, debemos entender como ley autoaplicativa: "Aquella que por su sola expedición causa un perjuicio real o de ejecución para los particulares, sin necesidad de actos de autoridad de aplicación posteriores." (44)

Nuestro máximo Tribunal ha establecido Jurisprudencia respecto a las condiciones que deben darse para que una ley sea considerada autoaplicativa. Dichas condiciones son: "a) que desde que las disposiciones de la ley entren en vigor, obliguen al particular, cuya situación jurídica prevé, a hacer o dejar de hacer, y b) que no sea necesario un acto posterior

(43) Gonzalo O'Donnell Fimantel, ob. cit., pág. 29-30

(44) Juan Palomar de Miguel, DICCIONARIO PARA JURISTAS, Ed.

Mayo, México, 1962, pág. 722.

para que se genere dicha obligatoriedad." (45), así como la jurisprudencia, bajo el tenor literal: "LEYES. CUANDO SON AUTOAPLICATIVAS. Para determinar si una ley es o no autoaplicativa, no hay que atender solamente a que el particular esté o no en posibilidad de realizar determinados actos, sino a los términos concretos del mandato legal, pues basta con que se ordene a los particulares de que se trate un hacer o un no hacer, y que no se supedite su ejecución a la conducta que deba llevar a cabo una autoridad, para que tenga aquel carácter." (46)

De acuerdo a la doctrina y a la jurisprudencia de nuestro país, podemos establecer que existen dos momentos para impugnar las leyes autoaplicativas, esto es: dentro de los treinta días siguientes al en que entró en vigor la ley y dentro de los quince días siguientes al de aquél en que surte efectos el primer acto de aplicación.

En efecto, el maestro Ignacio Burgoa, señala que "tratándose de normas jurídicas de efectividad automática, el término durante el cual debe promoverse el amparo es de treinta días, contado a partir de la fecha en que la ley

(45) Jurisprudencia 106, visible en la página 199, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno.
 (46) Jurisprudencia visible a foja 969, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno.

correspondiente entre en vigor (art. 22, frac. I de la L. de A.); en cambio, cuando únicamente procede el juicio de garantías contra una ley a través del acto de aplicación concreto (ley hetero-aplicativa), dicho plazo es el ordinario, es decir, de quince días, previsto en el artículo 21 respectivo." (17)

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, ha emitido diversos criterios sobre este tipo de leyes, siendo entre otros, los más importantes los siguientes: la tesis jurisprudencial, cuyo texto dice: "LEYES AUTOAPLICATIVAS, TRATANDOSE DE. PUEDE IMPUGNARSE DENTRO DE LOS TREINTA DIAS SIGUIENTES AL EN QUE ENTRO EN VIGOR, O DENTRO DE LOS QUINCE DIAS SIGUIENTES AL DE AQUEL EN QUE SE PRETENDE EJECUTAR. Tratándose de leyes autoaplicativas hay dos momentos para poderlas impugnar: a).- Dentro de los treinta días siguientes al en que entró en vigor, y b).- Dentro de los quince días siguientes al de aquel en que se pretende ejecutar; por tanto, si la demanda de garantías se interpone bajo protesta de decir verdad sin prueba en contrario, dentro de los quince días siguientes al del primer acto de aplicación de la ley que impugna, debe considerarse que se encuentra presentada en tiempo." (18); así como la tesis número 107, del tenor literal siguiente: "LEY AUTOAPLICATIVA. QUIENES PUEDEN IMPUGNARLA

(17) Ignacio Burgos Ornelas, op. cit. pág. 229

(18) Tesis jurisprudencial, Vol. 11, pág. 589.

Tribunales Colegiados de Circuito, 1954, p. 11.

del Separato Judicial de la Federación

DENTRO DEL TERMINO DE LOS 30 DIAS SIGUIENTES AL DE SU ENTRADA EN VIGOR. Una ley autoaplicativa sólo puede ser impugnada de inconstitucional como tal, esto es, dentro del término de los 30 días siguientes al de su entrada en vigor, a que se refiere el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo, por aquellas personas que, en el momento de su promulgación, queden automáticamente comprendidas dentro de la hipótesis de su aplicación. En consecuencia, las personas que por actos propios se coloquen dentro de la mencionada hipótesis legal con posterioridad al transcurso del referido término de 30 días, sólo estarán legitimadas para objetar la constitucionalidad de la ley en cuestión a partir del momento en que las autoridades ejecutoras correspondientes realicen el primer acto concreto de aplicación de dicho ordenamiento en relación con ellas." (49)

II.4.- Leyes Heteroaplicativas

Para el maestro Góngora Pimentel, " las normas que no causan perjuicio al quejoso por su sola entrada en vigor, sino que requieren de un acto posterior de aplicación para que se origine ese perjuicio, son las normas heteroaplicativas. Si el juicio de amparo, en el caso de estas normas, se promueve sin esperar el acto de aplicación, habrá de considerarse improcedente." (50)

(49) Tesis número 107, visible a foja 109 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1948, Primera Parte, Tribunal Pleno.

(50) Góngora Pimentel, ob. cit. pág. 92

Respecto a la diferencia entre este tipo de leyes y las autoaplicativas, resulta interesante lo que opina el maestro Burgoa:

• Toda disposición legal contiene una situación jurídica abstracta, dentro de la que establece una cierta regulación o modo de obrar para los sujetos generales en ella implicados. Dicho de otra manera, toda norma jurídica consta de un supuesto y de una regulación. Por ende, si la situación concreta se halla comprendida dentro de la situación abstracta involucrada en la norma, o si el supuesto legal se encuentra realizado en el caso particular, de manera automática al entrar en vigor, es decir, sin que para constatar dicha adecuación o correspondencia sea necesario un acto distinto y posterior a la norma (individualización incondicionada de la tesis de Azuela), se estará en presencia de una hipótesis de ley auto-aplicativa o autoefectiva, siempre que por virtud de la coincidencia entre lo concreto y lo legal abstracto se consigne una obligatoriedad per-se para el individuo que sea sujeto de la situación particular ipso-jure. Por el contrario, si para que se realice en una especie particular el supuesto legal, y, consiguientemente, para que a ella se refiera la regularización respectiva, se requiere la constatación de los elementos del mencionado supuesto en el caso concreto por algún acto de autoridad diverso de la ley, ésta no será de efectividad automática (individualización condicionada). En otras palabras, si la norma establece una regulación obligatoria con vista a determinadas circunstancias abstractas cuya individualización requiere la realización de hechos

concretos que las produzcan particularmente, aquélla no será autoefectiva, lo que acontece, por ejemplo, en el caso de que la ley imponga algunas sanciones por ejecutar o dejar de ejecutar ciertos actos y no cuando se base exclusivamente en situaciones personales ya existentes en el momento en que adquiera vigencia. Ahora bien, si los hechos que individualizan una norma general son obviamente posteriores a ésta, es evidente que, debiendo ser constatados por alguna autoridad, toca a ésta imputar a los casos concretos en que se produzcan la regulación consignada en la ley, por lo que sólo cuando tal referencia opere, procederá contra la norma el amparo al través del acto de aplicación respectivo por modo necesario." (51)

Respecto a este tema, los Tribunales de Amparo del país han fijado criterios en las tesis jurisprudenciales y ejecutorias siguientes:

"AMPARO. LEYES HETEROAPLICATIVAS, SATISFECHOS LOS REQUISITOS DEL ARTICULO 116 DE LA LEY DE AMPARO Y PRECISADO EL ACTO DE APLICACION DEBE ADMITIRSE LA DEMANDA DE. Cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley que se estima por el promovente como heteroaplicativa, satisfechos los requisitos a que alude el artículo 116 de la Ley de Amparo y precisado el acto de aplicación, la demanda debe admitirse, con independencia de si los derechos contenidos en esa norma

(51) Ignacio Burgoa Orihuela, DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO, Ed. Porrúa, S.A., México, 1992, pp. 32-33.

que se tilda de inconstitucional, sean de naturaleza sustantiva o adjetiva". (52).

"LEYES HETEROAPLICATIVAS. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, LA RESOLUCION DE LA AUTORIDAD QUE SE APOYA EN SUS PRECEPTOS, AUNQUE NO LO CITE EXPRESAMENTE, DEBE CONSIDERARSE COMO ACTO DE APLICACION. Para efectos de la procedencia del juicio de amparo resulta irrelevante que la autoridad en su resolución deje de invocar en forma expresa los preceptos de la ley que se reclama, si en dicho acto se advierte con claridad que la misma se apoyó en aquéllos individualizándolos por primera vez en relación a la parte quejosa". (53)

"LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PROCEDE POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTUA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY. Tratándose de juicios de amparo contra leyes, se dan dos supuestos genéricos de procedencia de la acción: el relativo a las leyes autoaplicativas y el que se refiere a las leyes heteroaplicativas, considerando que respecto a las segundas, la demanda debe presentarse dentro de los quince días siguientes al en que se dé el acto de aplicación o al en

(52) Ejecutoria visible en la página 797 de Tomo
111-Diciembre, Octava Época del Semanario Judicial de la
Federación, Tribunales Colegiados de Circuito.

(53) Tesis de Jurisprudencia No. 111/92, Tercera Sala, Octava
Época, visible en la página 151 del Tomo 11 Agosto del
Semanario Judicial de la Federación.

que se resuelva el recurso interpuesto en dicho acto, conforme a lo establecido en los artículos 21 y 73, fracción XII, de la Ley de Amparo. Sin embargo, la referencia que el artículo 73, fracción VI, de la Ley invocada hace en cuanto a que se requiere que el acto de aplicación de leyes que por su sola expedición no causen perjuicio al quejoso, provenga de una autoridad, no debe tomarse en sentido literal; es decir, el acto de aplicación de la ley no debe necesaria y forzosamente efectuarse en forma directa por una autoridad en sentido estricto, sino que su realización puede provenir de un particular que actúe por mandato expreso de la ley. En estos casos, el particular se reputa como auxiliar de la administración pública, sin que sea necesario llamar como responsable al particular que ejecuta el acto de aplicación en su calidad de auxiliar de la administración pública, pues el juicio de amparo no procede en contra de actos de particulares.".

II.5.- Leyes Inconstitucionales.-

La inconstitucionalidad de las leyes puede ser formal o material. Es meramente formal cuando su expedición se hizo por autoridades que carecen de atribuciones o facultades para ello

o cuando el proceso de su formación adolece de algún vicio, esto es, que sus disposiciones contrarían algún precepto constitucional. No se ajusta al llamado proceso legislativo que arriba precisamos.

Es material, cuando el contenido de una ley se opone a algún mandamiento constitucional, es decir, que la norma secundaria no se adecúa a lo establecido en la Carta Magna.

En el sistema jurídico mexicano corresponde exclusivamente al Poder Judicial de la Federación determinar la inconstitucionalidad de algún acto o ley. Por ello es en las propias tesis jurisprudenciales y ejecutorias de los Tribunales de Amparo donde se han establecido criterios al respecto. Los más importantes en relación con el tema, son los que se indican a continuación:

"PERSONALIDAD, COMPETE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION ANALIZAR CUESTIONES SOBRE ELLA EN AMPAROS EN REVISION EN ASUNTOS EN LOS QUE SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY.- Cuando en un amparo en revisión el sentido del fallo se oriente por la decisión de una cuestión de personalidad y si en la demanda se combate la supuesta inconstitucionalidad de leyes locales, es competencia de la Suprema Corte el conocimiento y pronunciamiento al respecto, toda vez que en la eventualidad de tener que entrar al análisis de los agravios sustentados por la parte recurrente sobre el fondo del asunto, de conformidad con la

técnica y fundamentos de la Ley de Amparo tendrían que estudiarse tanto los conceptos de violación analizados en su caso por el Juez de Distrito como los omitidos en su fallo por el mismo juez federal relativos a la constitucionalidad de las leyes impugnadas lo que en grado de revisión no compete a los Tribunales Colegiados de Circuito ya que sólo corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del Pleno o de alguna de las Salas, en los términos previstos por los artículos 107, fracción I inciso a) de la Constitución, 84 fracción I inciso a) de la Ley de Amparo y 11 fracción V inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en correlación con lo ordenado en la fracción I del artículo 91 de la propia Ley de Amparo." (55)

"LEYES SECUNDARIAS, LA CONTRARIEDAD EN SUS PRECEPTOS NO CONSTITUYE CUESTION DE INCONSTITUCIONALIDAD.- La inconstitucionalidad de un precepto de la ley secundaria (como lo es el artículo 2199 del Código Civil vigente en el Estado de Nuevo León), no puede fundarse en el hecho de que el contenido de este precepto contraría o haga nugatorio el texto de otra disposición del mismo ordenamiento secundario (como lo es el artículo 2341 del propio cuerpo legal), sino que la inconstitucionalidad alegada debe sustentarse en la demostración de que determinada norma secundaria es directamente violatoria de algún precepto de la Constitución

(55) *Teoría Jurisprudencial*, tomo VIII, octubre, Tercera Sala, del Semanario Judicial de la Federación, página 19.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, entonces, el concepto de violación que se formule en el primer sentido, debe desestimarse por inoperante, pues en esas condiciones, no existen elementos para determinar si la disposición secundaria se ajusta o no a la Constitución." (56)

(56) Ejecutoria citable en la página 283, SA Época, Tomo XI-Junio del Reserario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito.

CAPITULO III

EL AMPARO CONTRA LEYES

Para desarrollar este tema es necesario precisar, de acuerdo a lo señalado por el Dr Héctor Fix Zamudio, algunos de los problemas de mayor importancia que se presentan en el amparo contra Leyes. Al respecto el maestro afirma:

"Los problemas que presenta el amparo contra leyes son muy numerosos y difíciles y sólo vamos a referirnos a los que en nuestra opinión presentan mayor importancia: primeramente el relativo a los medios de impugnación por los cuales se puede solicitar la protección jurisdiccional contra las leyes inconstitucionales; en segundo término haremos mención de las cuestiones fundamentales que pueden presentarse respecto a la oportunidad y procedencia de la reclamación constitucional contra las propias leyes y, ..." (57)

De lo transcrito, se deduce la enorme importancia que le atribuye el maestro a la cuestión relativa a los medios de impugnación de las leyes inconstitucionales por la vía de amparo, pues lo presenta como el primero de los problemas a tratar. Y ello es así porque el juicio de garantías es una institución procesal muy compleja, como lo confirma lo expuesto por el maestro, quien señala que: "La complejidad

(57) Héctor Fix Zamudio, EL JUICIO DE AMPARO, Ed. Porrúa, S.A., México, 1964, 1era. edición, pág. 108

del amparo implica una trilogía estructural, como lo hizo notar desde hace tiempo el propio ALCALA-ZANORA, ya que reúne simultáneamente las funciones de un recurso o proceso de legitimidad constitucional de las leyes, de amparo de libertades individuales y de recurso de casación. Y de estas tres modalidades estructurales del amparo, es la reclamación contra las leyes inconstitucionales la que debe estimarse como la más genuina y estrictamente constitucional, hasta el extremo de que el mismo MARIANO AZUELA nos dice con todo acierto que, que sin el amparo contra leyes, resultaría dudosa la categoría de juicio constitucional atribuida al amparo." (58)

Al tratar el primero y más importante de los problemas apuntados, nos expone el maestro sus opiniones que resultan de interés no obstante el tiempo transcurrido. Dice al respecto: "Ahora hemos llegado al punto de plantear la primera interrogante: Cuáles son los medios de impugnación reconocidos por la ley y la jurisprudencia en relación con el amparo contra leyes?"

Esta pregunta es una de las más difíciles de contestar en esta apasionante materia, puesto que existe una gran desorientación tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, y constantemente se confunde con el otro gran problema, el de la procedencia de la pretensión constitucional.

En la especie se trata de resolver un problema de competencia. En efecto, precisa puntualizar el órgano judicial que debe

(58) Néstor Fix Zamudio, op. cit. pág. 171

juzgar, a través del amparo, sobre la constitucionalidad de las leyes, y además, el procedimiento adecuado para plantear la controversia.

A primera vista parece sencilla la respuesta, de acuerdo con el texto categórico del artículo 103 de la Carta Magna, que atribuye esa competencia al Poder Judicial Federal.

Pero por otra parte existe la disposición del artículo 133 de la propia Constitución, que establece en lo conducente, como es bien sabido: " Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados". A primera impresión, este mandamiento parece significar que los jueces ordinarios y aún cualquiera autoridad que de acuerdo con el diverso artículo 128 constitucional, deben protestar el cumplimiento de la Constitución y de las Leyes que de ella emanen, están facultados para juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes que deben aplicar.

Realmente, aparece una contradicción entre esos dos preceptos fundamentales, 103 y 133, con mayor razón si se toma en cuenta, que el último de dichos artículos se tomó del VI, inciso 2, de la Constitución de los Estados Unidos, país en el cual aunque es posible, en ciertos casos, plantear directamente una cuestión de constitucionalidad ante los Tribunales Federales, normalmente son los jueces locales los que deben juzgar, en los juicios ordinarios, sobre la constitucionalidad de las leyes aplicables a los casos que les sean sometidos, y sólo mediante recursos, los famosos Writs, y

la apelación, es posible llevar el caso ante la jurisdicción federal, hasta llegar a la Suprema Corte.

Es decir, que normalmente, en los Estados Unidos el control de la constitucionalidad de las leyes se plantea en vía de excepción, en los juicios ordinarios y ante los jueces comunes, y sólo excepcionalmente, en vía de acción ante los tribunales federales.

Por el contrario, en nuestro régimen impera precisamente la regla opuesta, la de la vía de acción, la que podemos calificar con mucha propiedad, en los casos de amparo contra leyes, de acción constitucional.....Sin embargo creemos que es posible coordinar el principio generalmente aceptado por la jurisprudencia (aunque no por la doctrina, porque un autor de tanto prestigio como Mariano Azuela ha sostenido que esta jurisprudencia es dogmática y de muy discutible justificación) de que está reservado al juez federal la calificación de la constitucionalidad de las leyes, por la exclusiva vía de amparo, con los diversos principios establecidos por los artículos 133 y 128 de la Ley Suprema." (59)

Y como resultado del análisis que realiza de la legislación y la jurisprudencia aplicables, llega el maestro a las siguientes conclusiones:

" a) Existen dos medios de controvertir la constitucionalidad de las leyes a través del juicio de amparo.

b) El primero, que podemos denominar "acción de inconstitucionalidad de las leyes", se ejercita en amparo

(59) Véase Riv. Zamudio, op. cit., p. 177

indirecto, primero ante el Juez de Distrito, y posteriormente en revisión, ante el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, implicando un verdadero proceso en contra de los órganos del Estado que intervinieron en el procedimiento de formación de la ley, que son emplazados como autoridades responsables, por lo que constituye un sistema ordinario y directo de defensa de la supremacía constitucional, en los términos del artículo 103 de la Ley Suprema.

c) El segundo, que usando el mismo criterio, llamamos recurso de inconstitucionalidad. se ejercita por vía de amparo directo ante las Salas de la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, pero siempre después del agotamiento de los recursos ordinarios, sin que sea necesario llamar a juicio a las autoridades que intervinieron en la formación de la ley, sino exclusivamente al juez que hizo la aplicación del precepto contrario a la Constitución, por lo que puede calificarse como una defensa subsidiaria de la Constitución..." (60)

A continuación veremos las características de cada uno de estos medios de impugnación respecto al amparo contra leyes, siguiendo al maestro Fix Zamudio, con las aportaciones que hace el ministro Góngora Pimentel que precisan y actualizan el tema.

III.1.- Acción de Inconstitucionalidad. AMPARO INDIRECTO.

A través de esta acción, afirma el Dr Fix Zamudio "... se ataca directamente la ley, es un verdadero proceso en el cual

(60) doctor Fix Zamudio, op. cit. pág. 100

figuran como contrapartes del quejoso nada menos que los órganos supremos del Estado que han intervenido en su formación, como lo son el Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados que en su caso la expidieron, el Presidente de la República o los Gobernadores de los Estados que la promulgaron, y los Secretarios de Estado que la refrendaron y ordenaron su publicación.⁽⁶¹⁾

El Ministro Góngora Pimentel hace un estudio muy completo de este medio de impugnación, también llamado amparo binstancial, en los siguientes términos: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. AMPARO INDIRECTO. "La ley puede combatirse desde que entra en vigor, o a través de su primer acto de aplicación en perjuicio del quejoso; o bien, si contra el primer acto de aplicación de la ley combatida, procede algún recurso o medio de defensa legal, es decir establecido en la ley que se estima contraria a la Constitución, por virtud del cual ese acto pueda ser modificado, revocado o nulificado, el interesado puede optar entre ese recurso o medio de defensa; o impugnar, desde luego, la ley al través del juicio de amparo indirecto (artículo 73, fracción XII, de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales).

La ley se ataca directamente ante un juez de Distrito, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 107, fracción VII, de la Constitución Federal; 114, fracciones I y VI de la Ley

(61) Néstor Pérez Tamayo, op. cit., pág. 177

de Amparo. Si se trata de jueces con jurisdicción especial, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, previene sobre el particular: el artículo 51, fracción V, le otorga a los jueces de Distrito en materia penal, para conocer de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en esa materia, de conformidad con la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal. El artículo 52, fracción III, en los términos anteriores, a los jueces de Distrito en materia administrativa. El artículo 53, fracción II a los jueces de Distrito en materia de trabajo. El artículo 54, fracción VIII, en materia civil. La misma regla rige para los jueces de Distrito en materia agraria, según lo establece el artículo 55, del ordenamiento invocado.

Contra las sentencias dictadas por los juzgados de Distrito, especializados y los que no lo son, procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno, cuando en la demanda de amparo indirecto, se hubiese impugnado una ley federal o local o un tratado internacional por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución, de conformidad con lo establecido por el artículo 11, fracción V, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Y procederá ante las diversas salas del Tribunal, según su materia, cuando en la demanda de amparo indirecto, se hubiese impugnado un reglamento federal, expedido por el Presidente de la República, en los términos de la fracción I, del artículo 89 constitucional, o un reglamento expedido por

el gobernador de un Estado, por estimarlo directamente violatorio de un precepto de la Constitución, de conformidad con la fracción I, inciso a), de los artículos 24, 25, 26 y 27, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Es de hacer notar que, la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la Constitución, previene la competencia de la Suprema Corte para conocer en revisión, no solamente tratándose de reglamentos federales expedidos por el Presidente de la República en uso de la facultad reglamentaria otorgada por la fracción I, del artículo 89 constitucional, sino también de reglamentos locales para el Distrito Federal, expedidos por dicho funcionario en esos términos, ya que el numeral de que se trata no hace distinción alguna. En efecto, establece ese numeral:

Artículo 107...

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de Distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución... reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I, del artículo 89 de esta constitución... subsista en el recurso el problema de constitucionalidad....

Igualmente, el artículo 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo establece que la Suprema Corte de Justicia conocerá del recurso de revisión, contra las sentencias

pronunciadas por los jueces de Distrito, cuando, habiéndose impugnado en la demanda de garantías, por estimarlos inconstitucionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, entre otros, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad." (62)

De lo anteriormente señalado y de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las autoridades que deben llamarse a juicio en amparo contra leyes son, como lo indica el maestro Genaro Góngora Pimentel:

- a) Autoridades legislativas.-
- b) Autoridades administrativas.-

"En cuanto a las autoridades legislativas que expidieron las leyes, ha dicho el alto Tribunal: "necesariamente es autoridad responsable el legislador que la dictó, bien sea que se esté en el caso de promover el amparo contra la simple expedición, o bien que se trate de algún acto o actos concretos de aplicación. Por tanto, si en un amparo se omite señalar como autoridad responsable a quien dictó la ley reclamada, no puede examinarse la inconstitucionalidad de dicha ley, a espaldas de esta autoridad.". Posteriormente, en esa misma ejecutoria, explica la Corte su afirmación: "Es elemental que no sea posible resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, sin oír al Poder que la dictó, y esto no se opone a la Constitución, porque ellas no

(62) Genaro Góngora Pimentel. *Op. cit.*, pp. 26-27.

dirimen una controversia sobre violaciones a los derechos individuales, y se concretan a normar sus actos a las reglas de la Ley Fundamental, sin que para ello tengan que oír al órgano legislador. En cambio, el juez de amparo, ya con competencia emanada de la Constitución, está llamado a decidir una controversia judicial de orden superior, pero con sujeción estricta a las normas tutelares de todo proceso, entre las que está como más elemental, la de la audiencia de las autoridades, no sólo ejecutoras, sino ordenadoras, de acuerdo con los artículos 5o, fracción II y 11 de la Ley de Amparo; y si el quejoso en dicho juicio, no señaló como autoridad responsable a la legislatura respectiva, no es posible admitir que dentro de las normas procesales, se pueda examinar la inconstitucionalidad de la ley a espaldas de la autoridad que directamente debe responder de ella. El amparo es de carácter esencialmente contencioso, y dentro de su técnica, no es posible eliminar la audiencia de una autoridad, cuyos actos van a ser objeto de apreciación." (63)

El criterio anterior, ha quedado firmemente plasmado en la tesis de jurisprudencia número 115, cuyo texto literal es: "LEYES, AMPARO CONTRA, AUTORIDADES RESPONSABLES NO SEÑALADAS. Cuando se impugna la constitucionalidad de una ley al través de los actos de aplicación, sin señalar como autoridades responsables al Congreso que la haya expedido y al Ejecutivo que la haya promulgado, aunque se surte la competencia del

(63) Romero (Ongora Pimentel), op.cit., pp. 31-32.

Tribunal en Pleno, debe sobreseerse porque no fueron llamadas a juicio las responsables de la ley cuya constitucionalidad ha de analizarse." (64)

Por lo que hace a las autoridades administrativas, el Ministro indica lo siguiente:

"Respecto a la promulgación y publicación de las leyes, conviene comentar en forma especial, la reforma hecha por el legislador al artículo 11, de la Ley de amparo que se refiere a ambos conceptos, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, de 5 de enero de 1988, vigente a partir del día 15 del propio mes y año.

La reforma agregó, como autoridad responsable, a quien promulga y a quien publica una ley. Parece, por tanto, distinguir entre promulgación y publicación. Sin embargo no explica las razones de la distinción en la exposición de motivos. En esa virtud no sabemos qué altas consideraciones tuvo el legislador para hacerlo.... Si tanto para el más alto Tribunal de la República, como para la doctrina expuesta antes, promulgar y publicar una ley tienen el mismo significado en la Constitución, como se ve que así es, no podemos explicarnos las razones que llevaron al legislador a distinguirlas.

Ahora, es de hacerse notar que si bien separa la reforma

(64) Tesis de Jurisprudencia número 115 visible en la página 211, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno.

claramente, con una coma, las palabras promulgar y publicar una ley, no se refiere a otro de los actos formadores de la misma, que es el refrendo de los decretos mediante los cuales el titular del Poder ejecutivo federal dispone la publicación de las leyes. Era práctica constante en los amparos contra leyes, señalar como acto reclamado el refrendo del decreto promulgatorio. Sin embargo, es procedente la impugnación en amparo de una ley, por estimarla contraria a los derechos fundamentales, aun cuando no se combata en amparo el refrendo del secretario de Estado, según lo ha establecido la Jurisprudencia."⁽⁶⁵⁾

La necesidad de señalar como autoridades responsables, tanto a las legislativas como a las administrativas, queda confirmada por lo establecido por nuestro máximo Tribunal en esta tesis:

"LEYES, AMPARO CONTRA LAS. SU ESTUDIO NO PUEDE HACERSE SI NO SE ENPLAZA AL JUICIO DE GARANTIAS A LA AUTORIDAD QUE LAS EXPIDE. Según lo dispone el artículo 116, fracción III, de la Ley de Amparo, en la demanda de amparo se deben expresar entre otros requisitos, la autoridad o autoridades responsables. Son autoridades responsables en un juicio de amparo en que se controvierte la constitucionalidad de una ley, las autoridades que la expiden, conforme al artículo 11 de la Ley de Amparo, que considera autoridad responsable a la que dicta y ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. Si en la expedición de la ley combatida intervino el Presidente de la República en uso

(65) GONZALEZ CÁNGORA PIMENTEL, Op. Cit. pp. 12-13.

de facultades otorgadas por el Congreso de la Unión, indudablemente que esa autoridad tiene el carácter de responsable en relación a la impugnación de la constitucionalidad que se hace, y consecuentemente debió llamársele a juicio, independientemente de que la inconstitucionalidad del aludido ordenamiento legal, no se haga en relación a la aprobación, promulgación, y publicación como actos formales en su elaboración, sino tan sólo en cuanto que se estima que su contenido es contrario a las disposiciones constitucionales." (66)

III.2.- Recurso de Inconstitucionalidad. AMPARO DIRECTO.

El Dr Héctor Fix Zamudio, afirma que: "el amparo directo, que desde el punto de vista procesal constituye un recurso, ya que no enjuicia directamente a la ley, sino que revisa la legalidad y constitucionalidad de una resolución judicial, debe hacerse valer ante la Suprema Corte de Justicia en única instancia, o ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente... En este que podemos llamar "recurso de inconstitucionalidad ", la contraparte del afectado no está constituida por las autoridades que intervinieron en el

(66) Tesis que aparece en la página 212 del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, 1917-1986, primera parte, Tribunal Pleno.

procedimiento formativo de la ley, sino el juez común que en concepto del quejoso, aplicó una disposición anticonstitucional. No se va a enjuiciar al legislador, sino que se va a revisar la sentencia del Juez, el cual, no obstante la obligación que le impone el artículo 133 de la ley Suprema, ha aplicado un precepto contrario a dicha Ley Fundamental. Se trata, pues, de un control de constitucionalidad de las leyes por vía de excepción." (67)

El maestro Góngora analiza este medio de impugnación, en los términos siguientes:

"En el amparo directo, también llamado recurso de inconstitucionalidad, no se enjuicia directamente a la ley, sino se revisa la legalidad o ilegalidad de una resolución judicial o jurisdiccional.

Este recurso, debe hacerse valer ante los tribunales colegiados de circuito, según lo disponen los artículos 107, fracción V, de la Constitución; 44, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 158, de la Ley de Amparo." (68)

En efecto el artículo 158 de la Ley de Amparo, señala que el 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

(67) Néstor Fix Zamudio. Op. cit., pp. 178-179.

(68) Genaro Góngora Pimentel. Op. cit., pág. 28

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 violación de garantías en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

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

"En este caso, o sea en el amparo directo en que los tribunales colegiados de circuito pueden juzgar de la

constitucionalidad de la ley aplicable al caso controvertido, el legislador conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 107, fracción IX, constitucional; 83, fracción V y 84, fracción II, de la Ley de Amparo expresa que procede recurso de revisión ante la Suprema Corte, contra las resoluciones que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución." (10)

En efecto, la fracción V, del artículo 83, de la Ley de Amparo establece:

"Art. 83. Procede el recurso de revisión: ... V. Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución..."

(10) Cerezo y Ongora Pimentel, op. cit., pág. 20

Luego de referirnos a lo ya indicado al principio de este apartado, por el Dr Fix Zamudio, el maestro Góngora Pimentel agrega: "En otras palabras, si lo que el quejoso combate es la ley en sí misma, con sus atributos de autonomía y plenitud jurídica, el amparo que se promueva contra ella por estimarla anticonstitucional, no podrá ser directo, en única instancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito, sino indirecto, ante los jueces de Distrito y en revisión ante la Suprema Corte de Justicia, pues en estos casos, las autoridades responsables son el Congreso de la Unión que ha expedido la ley, el presidente de la República junto con el secretario de Estado que haya proveído a su sanción, promulgación y refrendo; pero si por el contrario, el quejoso estima que la aplicación de la ley a su caso particular, es lo que resulta violatorio de garantías y por lo mismo considera que no es el Congreso de la Unión, el presidente de la República y el secretario de Estado, quienes han actuado en su perjuicio, ya que de acuerdo con lo que dispone el artículo 11 de la Ley de Amparo, es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado es entonces evidente que al no estimarse al Congreso, al Presidente o secretario de Estado como autoridades responsables, porque es notorio que ellos no han ordenado ni decidido que al caso concreto que está juzgando la sala o junta responsable, se aplique tal o cual disposición de la ley, sino que esto es el resultado de un juicio lógico-jurídico de la propia sala o junta; el concepto de violación en que se alegue una inconstitucionalidad de tal

naturaleza, no puede serlo en forma alguna en contra de la ley, sino de la sentencia o del laudo mismo, por cuyo motivo corresponderá conocer de tal concepto de violación a un Tribunal Colegiado de Circuito y no a un juez de Distrito.

En este sentido se pronunció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en la ejecutoria cuyo sumario dice: "LEYES INCONSTITUCIONALES. AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS FUNDADAS EN. NO CORRESPONDE SU CONOCIMIENTO A UN JUEZ DE DISTRITO. El amparo contra sentencia definitiva en el que se aduzcan razones de inconstitucionalidad de la ley, puede promoverse como directo ante un tribunal colegiado, según el régimen de competencia establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por ello, si un juez de Distrito conoce del asunto respecto de la cuestión de inconstitucionalidad de la ley, la sentencia relativa debe declararse insubsistente y remitirse los autos al tribunal colegiado respectivo, para que examine las cuestiones jurídicas planteadas en los conceptos de violación, sin que sea necesario llamar a juicio a las autoridades expedidoras de la ley cuya constitucionalidad se controvierte, toda vez que en materia de amparo directo, puede realizarse el estudio de este tipo de problemas mediante declaraciones con efectos limitados a la sentencia reclamada, como acto de la ley por la autoridad responsable en el juicio de amparo directo; sin perjuicio de que, en los términos del artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, en su oportunidad, este alto Tribunal conozca del recurso de revisión que se llegare a interponer."

(70)

En este aspecto, el artículo 166, de la Ley de Amparo, previene los requisitos que deben expresarse en la demanda de amparo directo, y en el caso a estudio, la fracción IV, párrafo segundo, expresa lo siguiente:

Artículo 166. La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

IV... Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia...

CAPITULO IV
LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD
ANALISIS TECNICO-JURIDICO

Lo que hemos visto en los capitulos anteriores nos permite afirmar que el amparo o juicio de garantías es el sistema de control de la constitucionalidad por excelencia en nuestro país. Ha sido el medio más eficaz para la salvaguarda de las garantías individuales de los gobernados, así como para la preservación de la supremacía de la Constitución.

También podemos decir que sus características actuales son en gran medida, el resultado de una constante y permanente adecuación a las necesidades y requerimientos de los particulares ante el abuso de las autoridades. Sin embargo, se ha considerado que en algunos aspectos esas adecuaciones no han sido suficientes para asegurar la supremacía de la Carta Magna y por ello se han efectuado las reformas que establecieron la llamada acción de inconstitucionalidad, con una connotación y alcances diversos a la así denominada por el maestro Fix Zamudio, al referirse al amparo indirecto.

Esos límites del juicio Constitucional, se reconocieron por la propia Suprema Corte de Justicia. En efecto, el Pleno del máximo Tribunal estableció la siguiente Jurisprudencia:

"INVASION DE ESFERAS DE LA FEDERACION A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR. El juicio de Amparo fué establecido por el artículo 102 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las

garantías individuales, y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquiera violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues al través de las constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma que las precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales." (71)

De ahí que mediante las modificaciones al artículo 105 constitucional de diciembre de 1994, se haya buscado por

(71) Jurisprudencia 100 visible en la página 107 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988.

Primera Parte, Tribunal Pleno.

una parte perfeccionar el sistema de las controversias constitucionales y establecer el sistema de las acciones de inconstitucionalidad, a fin de que -como se afirma en el proyecto de Ley reglamentaria del nuevo artículo 105 constitucional, presentado en iniciativa del Presidente de la República- los sujetos u órganos legitimados planteen ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia la posible inconstitucionalidad de los actos o de las leyes emanados de diversos órganos del Estado.

Y enseguida en la que pudiera llamarse introducción a la iniciativa presidencial, de fecha 6 de abril de 1995, que se presentó ante la Cámara de Senadores que tuvo por tanto la función de Cámara de origen y dejó a la Cámara de Diputados, la correspondiente a la Cámara revisora, se dice que:

"Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad será posible garantizar la supremacía de la Constitución de una manera general, y no como hasta ahora había acontecido en nuestro orden jurídico, sólo por la vía del juicio de amparo en el caso de la violación de garantías individuales. La diferencia fundamental entre los procedimientos de amparo y del artículo 105 constitucional es muy clara: en el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege la Constitución. mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra Carta Magna. Esta es la razón por la que no se les ha

conferido ninguna legitimación procesal a los particulares a fin de que participen en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, aun cuando no deja de reconocerse que las sentencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden llegar a afectar a los particulares.

Hoy en día, es posible afirmar que México cuenta con un sistema completo de garantías de la Constitución. Sea por la vía del juicio de amparo, de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, resulta posible que los órganos del Poder Judicial de la Federación en general, y la Suprema Corte de Justicia en particular, lleguen a determinar la validez de casi la totalidad de las actuaciones de las autoridades públicas, sean estas federales, locales o municipales." (72)

Debido a las posibilidades de control de la constitucionalidad que se abrieron con la reforma y a las importantes atribuciones con que para resolverlas cuenta la Suprema Corte de Justicia, cabe afirmar que la misma se ha constituido en un auténtico tribunal constitucional. Ello redundará, necesariamente, en el fortalecimiento del Estado de Derecho y en el desarrollo del régimen federal que los mexicanos estamos empeñados en consolidar. En efecto, desde el momento en que la Suprema Corte de Justicia cuenta con nuevas

(72) Páginas I y II de la iniciativa presentada por el

Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

atribuciones para revisar la regularidad de las normas establecidas por los poderes u órganos públicos, la actuación de esos poderes u órganos se somete de un modo preciso al derecho y, particularmente a nuestra Constitución Política.

IV.1.- Fundamento Constitucional

El artículo 105 de la Constitución General de la República regulaba exclusivamente lo que doctrinalmente se denominaba la Competencia de la Suprema Corte respecto a controversias constitucionales.

Ese precepto ha tenido la siguiente evolución a través de sucesivas reformas. En 1917 su texto original señalaba: Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre Constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación fuese parte.

La primera reforma fué la de 25 de octubre de 1967, en la que su texto se modificó para quedar así:

Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la Constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación sea parte EN LOS CASOS QUE ESTABLEZCA LA LEY.

La siguiente reforma se hizo con fecha 25 de octubre de 1993 y quedó de la manera siguiente:

Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; ENTRE UNO O MAS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL; entre los poderes de un mismo Estado Y ENTRE LOS ORGANOS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno más Estados, así como de aquellos en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

En la últimas reformas que entraron en vigor el día 31 de diciembre de 1994, se precisaron y ampliaron las cuestiones que regulaba con anterioridad, en especial lo relativo a los procedimientos de controversias constitucionales. Asimismo se limita la intervención del máximo Tribunal, como ocurre en materia electoral, y en su fracción II se establece la acción de inconstitucionalidad.

El Decreto de la Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el sábado 31 de diciembre de 1994.

El texto actual del artículo es el siguiente:

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de

los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b) La Federación y un municipio;

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d) Un Estado y otro;

e) Un Estado y el Distrito Federal;

f) El Distrito Federal y un municipio;

g) Dos municipios de diversos Estados;

h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

79

generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución."

Sin buscar entrar en detalles por lo complejo de la cuestión, quiero dejar asentado que esta remisión que se hace a lo dispuesto en esa fracción del artículo 107 constitucional, puede dar lugar a enfrentamientos de los Poderes de la Unión entre sí, y en especial entre el Poder

legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores con el Poder Judicial Federal, y entre éste y los Poderes de las Entidades de la República.

Esos dos primeros párrafos ordenan:

"Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita..." (73)

(73) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Op. cit., pág. 91

IV. 2.-Ley Reglamentaria de la Fracción II del artículo 105 Constitucional.

Su denominación correcta y completa es Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 11 de mayo de 1995.

En base a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 105 Constitucional, se promulgó esa Ley reglamentaria de sus fracciones I y II. Esa segunda fracción es precisamente la que establece la acción de inconstitucionalidad. Dicho ordenamiento comprendió solamente a los que pudieramos calificar como mecanismos de control de la Constitución contenidos en esas fracciones.

Su contenido, siguiendo en este análisis al dictamen presentado a la Asamblea de la Cámara de Diputados por las Comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales y de justicia, es el siguiente:

En el Título I: "Disposiciones generales", se determinan las cuestiones que resultan comunes al trámite de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, entre otras el régimen de supletoriedad en favor del Código Federal de Procedimientos Civiles; lo relativo a días hábiles; las reglas de cómputo de los plazos; formas de practicar las notificaciones.

El Título II: "De las controversias constitucionales", establece a quienes se tendrá como partes en tales

controversias en su capítulo I. En el siguiente regula lo relativo a los incidentes y en esa misma vía (incidental) norma todo lo relacionado con la suspensión del acto que motiva la controversia. En el capítulo III se señalan las causales de improcedencia y de sobreseimiento. En el IV se precisa lo que deben contener la demanda y su contestación. El capítulo siguiente referido a la instrucción busca un trámite ágil y expedito de las controversias. El VI se refiere a las sentencias y en sus preceptos se impone a la Suprema Corte de Justicia, una especie de suplencia de las deficiencias de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada; también señala cual debe ser el contenido de las resoluciones. El VII regula la ejecución de las sentencias, facultando a la Suprema Corte de Justicia resolver sobre el debido cumplimiento de sus resoluciones, con base en el informe que la parte condenada deba rendirle, y establece un mecanismo de aplicación de sanciones en caso de incumplimiento. Finalmente en el último capítulo precisa los recursos para impugnar la actuación del juzgador y de las demás autoridades, a través de la reclamación y la queja.

En el Título III: "DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD", encontramos las disposiciones que permiten llevar a la práctica lo estatuido en el precepto constitucional, respecto a este nuevo mecanismo de control de constitucionalidad de las leyes.

Analizaremos el contenido de cada uno de sus capítulos, dedicándoles aquí especial atención a aquellos preceptos que no se refieran a los temas que trataremos en los siguientes

apartados.

El capítulo I: "Disposiciones generales", remite a la aplicación supletoria, en lo conducente, de las normas contenidas en el Título referente a las controversias constitucionales. Señala el plazo de treinta días naturales para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la Ley o Tratado impugnados.

También se precisa en detalle los requisitos que debe contener la demanda, así como también la legitimación procesal del demandante, la que deberá objetivarse mediante la suscripción del escrito respectivo por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo de que se trate. Impone asimismo la acreditación de representantes comunes por darse el ejercicio plural de una acción.

El capítulo II: "Del Procedimiento" prevé la participación tanto de los órganos legislativos que emitieron la norma, como también la del órgano ejecutivo que la hubiese promulgado lo que se explica por la intervención que tiene en el proceso legislativo. El tema lo tratamos con detenimiento en el apartado relativo a la tramitación de la acción de inconstitucionalidad, que vemos adelante.

En el capítulo III: "De las sentencias", se regula uno de los puntos a tratar adelante y ahí se analiza a fondo. Basta con señalar que en las resoluciones que se dicten en las acciones de inconstitucionalidad, se prevé la suplencia por la Suprema Corte de Justicia, respecto de los errores en

cita de los preceptos invocados y en los conceptos de invalidez planteados en la demanda; por lo que de manera expresa se señala que este órgano podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocado en el escrito inicial.

La Ley referida tiene cuatro artículos Transitorios, que determinan su inicio de vigencia, y reglas sobre tramitación y resolución de controversias constitucionales que se encuentren en proceso, así como la derogación de normas que se oponen a dicha ley.

IV. 3.- Órgano competente para conocer de la acción de inconstitucionalidad

De conformidad con la Ley reglamentaria de la fracción II del artículo 105 Constitucional, el órgano competente para conocer de la acción de inconstitucionalidad es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, el artículo 1o de dicho ordenamiento, establece:

Artículo 1.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ahora bien, en este punto es necesario indicar la nueva conformación de nuestro máximo Tribunal, como resultado de las reformas constitucionales antes mencionadas, ya que en ellas se incluyó la del artículo 94, que establece en su texto vigente: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece....." (74)

Con esta reforma el número de ministros disminuyó de 26 que señalaba el texto anterior, a 11 solamente. Y ciertamente la cuestión del número de miembros de nuestro máximo Tribunal es de suma importancia, ya que, como se vió antes, conforme a lo dispuesto por el último párrafo de la fracción II del

(74) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
op.cit., pág. 72

artículo 105 constitucional: "Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos." (75) y en varios preceptos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, se indica que es necesaria una mayoría calificada para ciertas cuestiones como es el caso de los efectos de la sentencia en la acción de inconstitucionalidad.

En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial el viernes 26 de mayo de 1995, se precisa el funcionamiento de éste y los demás órganos de ese Poder.

Para nuestro estudio es importante lo señalado en el artículo 10 de esa Ley, respecto a que: "La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."

De lo anterior, resulta que corresponde al Pleno de la Suprema Corte, conocer los asuntos que se tramiten con motivo del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, y ello es así debido a la importancia de lo planteado en esos procesos.

Por tanto veremos cual es la integración y funcionamiento del Pleno, en base a lo que indican los artículos 40 a 70 de la propia Ley. El contenido del primero de los preceptos

(75) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,

indicados nos permite concluir lo siguiente al respecto:

El Pleno se compone con la totalidad de los ministros, es decir once. Pero para funcionar basta con la presencia de siete de ellos, salvo los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución, en su fracción I penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requiere la presencia de al menos ocho ministros.

Luego, para que funcione el Pleno en un asunto relativo a la acción de inconstitucionalidad, es necesaria la presencia de al menos ocho ministros, incluido obviamente el designado por el Presidente para poner en estado de resolución el proceso, y el propio Presidente, pues entre sus atribuciones están las de tramitar los asuntos de la competencia del Pleno y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución, así como dirigir los debates y conservar el orden de las sesiones del Pleno y firmar las resoluciones del Pleno, junto con el ponente y con el Secretario general de acuerdos que dará fe.

Del contenido del artículo 50 se concluye que el Pleno funcionará tanto en sesiones ordinarias como extraordinarias.

Que las primeras se celebrarán dentro de los periodos a que alude el artículo 30, en los días y horas fijados para ello. Tales periodos van del primer día hábil del mes de enero al último día hábil de la primera quincena del mes de junio, y el segundo del primer día hábil del mes de agosto al último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

Las sesiones extraordinarias podrán realizarse tanto en los periodos indicados, como en los periodos de receso, a

solicitud de cualquiera de sus miembros, es decir los ministros, presentada al Presidente quien emitirá la convocatoria respectiva.

Por lo que hace al artículo 6o del mismo se concluye que las sesiones del Pleno podrán ser públicas o privadas. Que por regla general serán públicas las relativas a los asuntos previstos en el artículo 10, que como se vio antes, incluyen las acciones de inconstitucionalidad.

Serán privadas aquellas que se refieran a los asuntos previstos en el artículo 11 que parecen centrarse en cuestiones más bien relacionadas con la organización y funcionamiento del Pleno, que con la actividad jurisdiccional del Tribunal constitucional.

Pero, también tendrán ese carácter privado aquellas sesiones referentes a los asuntos del artículo 11, cuando así lo considere el propio Pleno.

El artículo 7o regula lo relativo a la manera en que se tomarán las resoluciones por el Pleno, señalando al respecto que podrán tomarse por unanimidad o por mayoría de votos, es decir, que por el consenso de todos los miembros asistentes a la sesión o por el acuerdo de la mayoría simple: el 50% más uno.

Que sin embargo, en los casos de controversias constitucionales y acción de inconstitucionalidad, se requiere una mayoría- calificada- de ocho votos de los ministros presentes, es decir de todos si sólo asistieron en ese número, que es el mínimo para el quórum en tales casos, o de una decisión con esos votos, si asistieron en número mayor.

También se puntualiza en ese precepto que en los casos previstos en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional, las decisiones podrán ser tomadas por mayoría simple de los miembros presentes, pero para que tengan efectos generales, deberán ser aprobados por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Además en el propio precepto se impone a los ministros presentes en la sesión la obligación de votar, pues sólo podrán abstenerse cuando tengan impedimento legal o no hayan estado presentes en la discusión del asunto. Esto último no parece claro pues da a entender que se trata de ministros que llegan tarde a la sesión respectiva, y por ello no intervienen en la discusión, del asunto de que se trate.

En caso de empate, el asunto se resolverá en la siguiente sesión, para la que se convocará a los ministros que no estuvieren legalmente impedidos; si en esta sesión tampoco se obtuviere mayoría, se desechará el proyecto y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia designará a otro ministro para que, teniendo en cuenta las opiniones vertidas, formule un nuevo proyecto. Si en dicha sesión persistiera el empate, el presidente tendrá voto de calidad.

Lo anterior, significa que solamente en caso de un doble empate, respecto a la votación de proyectos de distintos ministros, el Presidente tiene voto de calidad, para

desempatar el asunto y tener una resolución definitiva. Esto, para poner fin a la indeterminación sobre el asunto planteado.

Al final de este artículo se establece el derecho de los ministros a formular voto particular, obviamente contrario en todo o en parte al aprobado por la mayoría, los que se insertarán al final de la ejecutoria, siempre y cuando sean presentados dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo.

IV.4.- Tramitación

El trámite se regula en el capítulo II: "Del procedimiento", del Título III de la Ley referida, que incluye los artículos del 64 al 70.

El artículo 64 remite al numeral 24 del capítulo V del Título II: "De las controversias constitucionales", que como indicamos con anterioridad, es aplicable supletoriamente, en términos de lo dispuesto por el artículo 59 de la propia Ley que señala: "En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II."

Ese artículo 64 dispone:

"Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a

sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del término de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada."

Analizaremos enseguida el texto del artículo 24, del capítulo V referido: "De la instrucción", que es el precepto que regula el inicio del procedimiento al señalar que:

"Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución."

De lo establecido en dichos preceptos se concluye que el procedimiento se inicia -una vez presentada la demanda- por la designación que hace el Presidente de la Corte, por turno riguroso, de un ministro instructor, el cual tiene como obligación hacer todo lo necesario para poner el asunto en estado de resolución, es decir para que pueda ser votado por quienes integran ese máximo Tribunal: los 11 ministros, él incluido.

IV.4.1.- Partes.-

Entendemos como parte, siguiendo al maestro Ignacio Burgoa: " Toda persona a quien la ley da facultad para deducir una acción, oponer una defensa en general o interponer cualquier recurso, o a cuyo favor o contra quien va a operarse la actuación concreta de la ley, sea en un juicio principal o bien en un incidente". (76)

De ahí que podamos concluir que tienen el carácter de partes en la acción de inconstitucionalidad los siguientes:

I) Los integrantes de los órganos Legislativos, federales locales y del Distrito Federal, en los términos del artículo 105 de la Carta Magna, fracción II, que señala en su parte conducente: " Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma. Por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del

(76) Ignacio Burgoa Ortuño, DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO, Op.cit., p.49.332.

Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

II) "Autoridades Responsables": Organos Legislativo y Ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:

a) Tratándose de Leyes Federales: El órgano legislativo es el Congreso de la Unión, formado por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Y el órgano ejecutivo es el Presidente de la República que la promulga.

b) Tratándose de Leyes para el Distrito Federal el órgano legislativo es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el órgano ejecutivo el Presidente de la República que la promulga.

c) Tratándose de Leyes Estatales o Locales el órgano legislativo es la Legislatura Estatal o Local: Cámara de Diputados. Y el órgano ejecutivo es el Gobernador del Estado que la promulga.

III) El Procurador General de la República, bien sea al ejercer la acción de inconstitucionalidad en los términos del inciso c) del párrafo II del artículo 105 constitucional, o en los otros casos en su carácter de representante de la Sociedad a la manera que representa el Ministerio Público en el juicio de amparo.

IV.4.2. Demanda

De conformidad con el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad debe contener:

"I. Los nombres y firmas de los promoventes;

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se hubiera publicado;

IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y

V. Los conceptos de invalidez."

Lo establecido en este artículo permite concluir que quienes elaboraron el proyecto de Ley, tuvieron presente lo señalado por la Ley de Amparo, respecto a las demandas en los juicios de garantías, tanto indirecto como el directo. Ello, debido a la similitud que existe entre el juicio de garantías y el correspondiente a la acción de inconstitucionalidad, en lo que respecta a que en ambos se combaten actos de autoridad, (pues las Leyes lo son, al igual que otros que no tienen carácter general). Con la circunstancia de que en ésta última las "autoridades responsables", lo son siempre los órganos legislativos que hayan emitido las leyes impugnadas: Congreso de la Unión, conformado por las Cámaras de Diputados y de Senadores; La Asamblea de Representantes del Distrito Federal y las Legislaturas de los Estados integradas por la Cámara de Diputados respectiva; y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado: Presidente de la República y Gobernadores de los Estados.

Asimismo coinciden en que en ambos juicios se parte de la posible violación a un precepto constitucional, por lo que se exige el señalamiento de aquellos que se consideren transgredidos por el "acto reclamado", que en el caso de la acción de inconstitucionalidad lo constituye siempre la Ley cuya invalidez se reclama, debiéndose indicar la misma, así como el medio oficial en que se hubiere publicado: Diario Oficial de la Federación, La Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal o los Periódicos Oficiales de los Estados.

De ahí también que se exija la formulación de los

conceptos de invalidez, para buscar demostrar la oposición del contenido de la Ley impugnada con los artículos constitucionales. Conceptos que son equivalentes a los de violación en el juicio de garantías.

El incumplimiento a lo establecido en este artículo de la Ley reglamentaria, dará lugar a lo ordenado en el artículo 64 del propio ordenamiento: el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días.

Si dentro de este término no se hacen las aclaraciones debidas, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 28 de la Ley reglamentaria, y a juicio del ministro instructor, correrá traslado al Procurador General de la República por el término de cinco días, para que éste, formule pedimento, y de conformidad con lo solicitado, se admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ochas horas siguientes. En efecto, el artículo 28, párrafo segundo de la citada ley, establece:

"Art. 28... De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del ministro instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes."

Hay que hacer mención, que la Ley reglamentaria no

establece las consecuencias que trae el que el Procurador General de la República no formule su pedimento, bien, para solicitar que sea admitida la demanda o bien, que sea desechada, ya que el numeral transcrito con antelación, señala que con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda. Asimismo no queda clara la cuestión en comento, toda vez que el mismo Procurador tiene la facultad para promover la acción de inconstitucionalidad, como quedó precisado en líneas anteriores, lo cual traería como consecuencia que siempre las demandas formuladas por dicho funcionario, serán admitidas, ya que sería ilógico que él mismo, solicite en su pedimento que fuere desechada la demanda.

El señalamiento de ciertos requisitos que debe llenar el escrito de demanda se explica por la necesidad de contar con los datos precisos respecto a la legitimación de quienes la promueven, así como los relativos a la Ley impugnada y sobre los argumentos que se manejen para solicitar su invalidez. Y tomando en cuenta que los únicos facultados para ejercer la acción de inconstitucionalidad son los miembros de los órganos legislativos, no parece indebido el exigirles tales requisitos. Sí en el propio amparo, en muchos casos se deben señalar ciertos datos con precisión, no obstante que lo pueden pedir todas las personas afectadas por actos de autoridad, en la acción de inconstitucionalidad, reservada a unos pocos con mayores recursos y conocimientos, resulta justificado hacer lo mismo. Ello, aunque como se verá adelante, exista el equivalente a la suplencia de la deficiencia de la queja, a la

manera del amparo.

En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos, esto de conformidad con el artículo 62 de la Ley reglamentaria.

Asimismo, el ordenamiento legal invocado, establece que "la parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley."

IV.4.3. Sentencia

De acuerdo al artículo 71 de la Ley reglamentaria, "Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplira los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en

la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial." Equivale a lo que antes dijimos: a la suplencia de la deficiencia de la queja en el amparo. Y esto seguramente se debe a que en ambos juicios se ventilan cuestiones que atañen a la necesidad de mantener la supremacía constitucional, otorgando la eficacia requerida a sus disposiciones.

El artículo 72 de la Ley reglamentaria, establece que únicamente podrá declararse la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos por ocho votos de los ministros. En efecto, el citado precepto dispone: "Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

Lo aquí señalado plantea una cuestión interesante: que a pesar de ser considerada por una mayoría de ministros como contraria a la Constitución, una Ley siga vigente y rigiendo las situaciones que contempla, debido a que no fueron 8 quienes así decidieron. Se exige una mayoría calificada para que una acción de inconstitucionalidad tenga como resultado la invalidez de la Ley impugnada.

El desestimar la acción ejercitada equivale a la negativa del amparo. La Suprema Corte de Justicia, dada la votación respectiva, no considera fundada la petición que se le hizo por los promoventes de la demanda. No les concede lo

solicitado: que declare la invalidez de una Ley.

De conformidad con el artículo 73 de la ley invocada, las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley. Analizaremos estos preceptos:

Las sentencias deberán, de conformidad con el artículo 41 de la multicitada ley, contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;"

Esto significa que debe puntualizar aquello que los promoventes de la demanda combaten: en el caso, la Ley impugnada de inconstitucional, bien sea que se trate de la totalidad de un ordenamiento o de algunos de sus preceptos. Y además los elementos de convicción aportados por las partes a efecto de acreditar el ajuste o desajuste de la Ley con los preceptos de la Carta Magna que se estiman transgredidos.

"II. Los preceptos que la fundamenten;"

Es decir los artículos de la Constitución y de los demás ordenamientos concernientes y aplicables, en especial los relativos a la Ley Reglamentaria que ya analizamos.

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;"

Esto es, los razonamientos que llevaron al ministro instructor primero y luego a los demás ministros que la respaldan, a determinar la procedencia o improcedencia de la

acción ejercitada, y el señalamiento, cuando se resuelve que es procedente declarar la invalidez de alguna Ley, de los artículos constitucionales que se consideran violados por la misma.

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;"

Dada la trascendencia de una sentencia en la que se declare la invalidez de una Ley, es necesario delimitar hasta donde llegan sus efectos y a quienes compete acatarla o hacer que se cumpla debidamente. Cuando se desestima la acción de inconstitucionalidad las cosas siguen como hasta ese momento y no hay necesidad de realizar ninguna de las acciones aquí enumeradas.

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;"

Aquí se ordena indicar sí, en base a los razonamientos efectuados al respecto, se sobresee el asunto sin entrar al estudio del fondo del problema, o sí por el contrario se

determina la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las Leyes impugnadas.

" VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

El plazo para cumplir lo ordenado en la resolución respectiva. En la acción de inconstitucionalidad no parece adecuado el considerar a los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron la ley, como la parte condenada en los términos y para los fines aquí precisados, pues con la declaración de invalidez las leyes dejan de tener vigencia por tanto eficacia jurídicas. Y corresponde a la Suprema Corte de Justicia decidir cuándo ocurre esto.

El artículo 43, señala: "Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales." Aquí se les da un alcance y obligatoriedad parecidos a los que tiene la Jurisprudencia del Máximo Tribunal.

El artículo 44 establece: "Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación,

conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

Se señala una publicidad igual a la que existe al entrar en vigor una Ley, por la importancia que tiene el que se enteren de su invalidez quienes se encontraban en los supuestos contemplados en ella.

El artículo 45. precisa: "Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Esta facultad es equivalente a la de los órganos legislativos que tienen la atribución de señalar el inicio de vigencia de la Ley.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

Esto para ajustarse a la disposición constitucional que prohíbe la aplicación retroactiva de una Ley, en perjuicio de persona alguna, pero a contrario-sensu o en sentido contrario sí la admite cuándo sea en beneficio de alguien.

CASO CONCRETO: LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DE
LOS PRECEPTOS DE LA SECCION TERCERA Y CUARTA DEL CAPITULO II,
DE LA LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.

1.- La demanda de acción de inconstitucionalidad.

La demanda de acción de inconstitucionalidad fue promovida por 28 integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, quienes acreditaron tal carácter, y por ello su personalidad y legitimación para promover esa instancia constitucional, con las constancias que les fueron expedidas debidamente, por la Oficialía Mayor del propio órgano Legislativo, y los cuales designaron como representantes comunes en el procedimiento constitucional a los señores Fauzi Hamdán Amad e Iván García Solís. Señalaron como domicilio para oír y recibir notificaciones la propia sede oficial de la Asamblea de Representantes, (es el mismo dónde antes estuvo la Cámara de Diputados: en Donceles y Allende) y autorizando para tales efectos a varios abogados, encabezados por el Lic. Fernando Gómez Mont.

Fundaron su acción de inconstitucionalidad en los siguientes preceptos: artículo 105, fracción II, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículos 59, 60, 61, 62, 63, 64, y demás aplicables de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General de la República.

La acción de inconstitucionalidad la ejercitaron en contra de los preceptos de la Sección Tercera y Cuarta del Capítulo II, Título II, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, por considerarlos inconstitucionales por clara y directa contravención al artículo 122, Fracción I, inciso e) en relación con el artículo 41, ambos de nuestra ley suprema.

La demanda de inconstitucionalidad la promovieron mediante escrito presentado el tres de julio de mil novecientos noventa y cinco, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que señalaron:

"En cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos manifestamos lo siguiente:

I. NOMBRES Y FIRMAS DE LOS PROMOVENTES. Los promoventes de esta ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD, cuyos nombres y firmas aparecen al final de este ocurso, representamos más del 33% (treinta y tres por ciento) del total de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuya personalidad y legitimación para promover esta instancia constitucional la acreditamos con las constancias expedidas por el C. Oficial Mayor de dicho órgano legislativo que se adjuntan como ANEXO "1".

II. ORGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE EMITIERON Y PROMULGARON LAS NORMAS GENERALES QUE SE IMPUGNAN MEDIANTE ESTE

PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL.

a) La propia Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura, en cuanto hace a la discusión y aprobación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal;

b) El C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por lo que hace al Decreto Promulgatorio de la referida Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; y

c) El C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, en cuanto al refrendo del Decreto promulgatorio de dicha ley;

III. NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA Y EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE PUBLICARON.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, específicamente las Secciones Tercera y Cuarta, que comprenden los Artículos del 60 al 68 y Artículo 71, ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de junio de 1995 y para su mayor difusión también publicada en esa misma fecha en el Diario Oficial de la Federación.

IV. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS. Artículos 122, Fracción I, inciso e), y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. CONCEPTOS DE INVALIDEZ. En las Secciones Tercera y Cuarta, que comprenden los Artículos del numeral 60 al 68, y Artículo 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se excluye a los Partidos Políticos con Registro Nacional, y consecuentemente, se les priva del derecho constitucional que les confiere los Artículos 41 y 122, Fracción I, inciso e) de nuestra ley suprema, de participar en la integración de los

consejeros ciudadanos mediante la postulación de candidatos para desempeñar tales cargos públicos. En efecto, el Artículo 41 de nuestra Carta Magna expresamente declara a los Partidos Políticos como entidades jurídicas de interés público y, entre las funciones primordiales que como fin tienen dichos partidos, es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de las representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Acorde con tales funciones de los Partidos Políticos, concretamente por lo que atañe a la participación ciudadana en la integración de los consejos de ciudadanos, conforme a las funciones que les confiere tanto la Constitución como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Artículo 122 Constitucional, en el inciso e) de la Fracción I, expresamente señala en su parte conducente que la ley establecerá la participación de los Partidos Políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos. Al excluir la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en los preceptos cuya inconstitucionalidad se solicita su invalidez, la participación de los Partidos Políticos en la integración de los consejos ciudadanos en cuanto al derecho de postular candidatos para tales cargos públicos, conculca y violenta dicha ley de manera clara, contundente e inequívoca los preceptos constitucionales señalados. Independientemente del carácter sociológico e histórico del nacimiento y desarrollo de los Partidos Políticos, hoy en día es incuestionable que se encuentran ligados de manera indisoluble al concepto de

democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y a las prerrogativas parlamentarias, incluyendo su participación efectiva en la organización de los procesos electorales. Cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través y por conducto de los propios Partidos Políticos y dar a conocer a los candidatos canalizando los sufragios en dirección acorde a los postulados y plataforma política que cada Partido enarbola. Hoy en día en todos los países democráticos, y el nuestro no es la excepción, los Partidos Políticos han llegado a asumir una influencia decisiva y cada vez más extensa e importante en el funcionamiento cotidiano de la vida constitucional de los estados modernos, en la cual el ciudadano no participa más que raramente como individuo aislado, y más bien casi siempre como miembro, o adherido, de alguna organización partidista. Los Partidos, tal como lo reconoce nuestra propia ley suprema, constituyen agrupaciones entre ciudadanos que se potencian, esencialmente, con motivo de las varias competiciones electorales y se concretan en complejas y vastas organizaciones dirigidas a influir de modo permanente en la opinión pública, utilizando o valiéndose de todos los medios más sofisticados ofrecidos por la técnica moderna, de modo que puede estimarse hoy en día que el encuadramiento en los Partidos por parte de los ciudadanos, constituye una absoluta necesidad práctica para permitir su participación en la vida pública en los grandes estados contemporáneos. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, elevado a rango constitucional en el Artículo 41,

los Partidos aparecen como asociaciones políticas compuestas de ciudadanos, con personalidad jurídica y calificadas por nuestra propia Constitución como de interés público, siendo la función primordial de los Partidos Políticos la multiforme actividad que despliegan en relación con los procesos electorales y, particularmente, en orden a la designación y postulación que presentan para la elección de candidatos de elección popular. Tales principios y funciones de interés público que realizan los Partidos Políticos en un estado democrático, se encuentran recogidos por nuestra ley suprema, primordialmente en su Artículo 41, y desarrollados por la ley reglamentaria de dicho precepto constitucional (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). Lo que se establece para la representación nacional en el Artículo 41, se establece para la representación local de los consejos de ciudadanos en el Artículo 122. En ambos preceptos de la Constitución, que debieran tener una interpretación consistente, se usan los mismos términos. En efecto el Artículo 41 dice que "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público..." El Artículo 122, inciso e), contiene los mismos términos clave: "Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la

administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos de ciudadanos." Los términos comunes en ambos artículos son participación de los partidos en los procesos para la integración de órganos de representación. Pero en el primer caso la disposición del Artículo 41 se tiene como base para que los partidos presenten candidatos, los cuales, si triunfan en las urnas, se integran los órganos de representación nacional; en cambio en el caso de los consejos de ciudadanos, se excluye a los partidos de la participación para su integración en los preceptos legales de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que se impugnan de inconstitucionales. Cuando en la Cámara de Diputados de la LV Legislatura se discutió la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal para reformar, adicionar y derogar diversos preceptos constitucionales relativos a la dotación de un gobierno propio para el Distrito Federal, dentro de un proceso todavía inacabado de plena y total autonomía, ni en la propia iniciativa del Ejecutivo Federal ni tampoco en el dictamen que formularan las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal sobre tales reformas constitucionales atinentes al Distrito Federal, se cuestionó o dudó de que los Partidos Políticos no sólo participarían en la integración de los órganos electorales de los consejos ciudadanos, en la participación y vigilancia del propio proceso electoral, sino que resultaba obvio y evidente que

igualmente los Partidos participarían postulando a candidatos para tales funciones públicas en la integración de los consejos ciudadanos. Sin embargo, por lo que concierne al grado de participación de los Partidos Políticos con registro nacional en la postulación de candidatos se quiso llegar aún más lejos, esto es, que los Partidos Políticos tuviesen una participación preponderante en la elección de los consejeros ciudadanos y, por ello, la Cámara de Diputados, en su sesión del día 3 de septiembre de 1993, fecha en la que se discutía el dictamen correspondiente a tales reformas y adiciones a la Constitución, en particular el Artículo 122, el C. Diputado Salvador Abascal Carranza propuso que se adicionara al inciso e) de la Fracción I del dictamen, a fin de que las facultades del consejo de ciudadanos no sólo se limitaran a la evaluación de programas y gestión de acciones, tal como se propuso por el Ejecutivo Federal en su iniciativa y en el propio dictamen, sino que se ampliaran dichas facultades para incluir las de supervisión, de control o de aprobación que vincule a la autoridad por resoluciones de los consejos. Más particularmente, dicho Diputado consideró necesario que la elección de los ciudadanos consejeros debe hacerse precisamente a través de los Partidos Políticos, por contar con la estructura, plataforma, prerrogativas de ley, compromisos pragmáticos y doctrinales. En concreto, la proposición del referido Diputado fue modificar totalmente el inciso e) de la Fracción I, del Artículo 122, para quedar redactado en los términos que finalmente la Cámara de Diputados aprobó al igual que su colegisladora, la Cámara de

Senadores, cuyo inciso e) reza en los siguientes términos:
"Art. 122... Fracción I... e) Las bases para la integración por medio de elección directa en cada demarcación territorial de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la Administración Pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos. Esta adición por la Cámara de Diputados y por su Colegisladora prueba de manera fehaciente e indubitable que los partidos políticos no sólo tendrían el derecho ya otorgado por la propia Constitución en su diverso Artículo 41 de participar en los procesos electorales, en la integración de los órganos electorales y en la postulación de candidatos, sino también se quiso enfatizar y destacar su papel preponderante en la integración de tales consejos ciudadanos, cuyo concepto incluye, sin lugar a dudas, desde el derecho a postular candidatos hasta la integración de los órganos electorales, calificación, vigilancia e impugnación del proceso electoral en sí mismo. Por razones evidentemente políticas, pero no por ello menos atentatorias de nuestro régimen constitucional, en franca y clara transgresión de los Artículos 41 y 122, Fracción I, inciso e) de nuestra ley suprema, el Congreso de la Unión reformó los Artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1995,

mediante los cuales se excluye a los Partidos Políticos del derecho constitucional de postular candidatos para la elección de los consejeros ciudadanos cuyas reformas atentan contra los preceptos constitucionales de referencia. Antes de tales reformas y congruente con el Artículo 122, Fracción I, inciso e) de nuestra Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de junio de 1994, establecía en su Artículo 123 que los consejeros ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un consejero propietario y un suplente, que para cada área vecinal en que se dividan las Delegaciones podrán presentar los partidos políticos con registro nacional. Tal como se encontraba el referido Artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, cumplimentaba y hacía efectivo lo previsto en el inciso e), Fracción I, del Artículo 122 Constitucional, en cuanto a que no sólo participarían los Partidos Políticos en la postulación de candidatos para consejeros ciudadanos, sino que serían los únicos que podrían presentar candidatos para tales cargos públicos, en tanto que con motivo de la reforma que tuvo lugar el 3 de junio de 1995 se llegó al extremo opuesto de impedir legalmente, más no constitucionalmente, la posibilidad de que los Partidos Políticos postularan candidatos para consejeros ciudadanos. Dicha aberración jurídica, contraria a todas luces a los preceptos constitucionales que consideramos se violan, dio pauta a que al discutirse y aprobarse la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, conforme a las recientes reformas a los Artículos 123 y 125 del Estatuto de

Gobierno del Distrito Federal, se ratificara la exclusión de los Partidos Políticos para postular candidatos para consejeros ciudadanos. El hecho o la circunstancia de que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal esté de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reformado en los Artículos 123 y 125, no convierte a dicha ley en un ordenamiento jurídico constitucional, ya que tanto el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en sus Artículos 123 y 125, cuanto la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal violentan la norma de normas, que es la Constitución, y por lo tanto contradicen la letra y el espíritu de los preceptos constitucionales que por este medio se consideran violados, toda vez que en la Sección Tercera (Artículo 60 al 68) y en el Artículo 71 de la Sección Cuarta de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se excluye a los partidos políticos con registro nacional del derecho de postular candidatos para la elección de los consejeros ciudadanos. La Ley de Participación Ciudadana, como antes la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, desvirtúan la función y naturaleza de los partidos. Desde su nacimiento los partidos políticos han tenido como propósito y tarea básica postular ciudadanos a puestos de elección popular. Y los consejeros ciudadanos, de acuerdo con el Artículo 122 Constitucional, se eligen "por medio de elección directa". Se reitera que no es óbice para declarar inconstitucionales los preceptos legales citados de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que estén de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,

reformado recientemente en sus Artículos 123 y 125, pues si bien es cierto que desde el punto de vista de jerarquía de leyes la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal está jerárquicamente por debajo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no menos lo es que ambos ordenamientos están subordinados y sujetos a la ley céntrica que es la Constitución y, por ende, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en los preceptos que se impugnan de inconstitucionales, violentan flagrantemente los preceptos constitucionales que se citan como transgredidos.

VI. PROCEDENCIA DE LA PRESENTE ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD.

No escapa a los promoventes de esta ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD lo preceptuado por el Artículo 105, Fracción II, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 19, Fracción II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en cuanto a que es improcedente dicha acción tratándose de las normas que se refieran a la materia electoral. La materia electoral se asimila al proceso electoral en sí mismo, ya que con motivo de las últimas reformas constitucionales, a partir de 1990, la organización de las elecciones federales corresponde a los poderes legislativo y ejecutivo de la unión, con la participación de los Partidos Políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley, sentándose las bases en el propio Artículo 41 Constitucional el proceso electoral y los órganos que intervienen en la organización de las elecciones, al igual que la materia contencioso-electoral a través de un Tribunal

Electoral cuyas resoluciones, en última instancia, son inatacables, de modo que se explica y justifica que el Artículo 105, en su Fracción II, y su ley reglamentaria excluyan la materia electoral, pero tal exclusión de ninguna manera abarca el derecho constitucional que los partidos políticos tienen de postular a candidatos, ya que tal derecho rebasa, en sí misma, la materia electoral propiamente dicha.

En efecto, conforme al Artículo 41 de nuestra Constitución, y más concretamente, el Libro V, denominado del Proceso Electoral, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando en su Artículo 174 define o conceptúa lo que comprende el proceso electoral (preparación de elección, jornada electoral y resultados y declaración de validez de elecciones) no queda comprendido dentro del proceso electoral el derecho de los Partidos Políticos para solicitar el registro de candidatos, pues éste se considera un acto preparatorio para las elecciones pero en su fase de registrar a los candidatos correspondientes, en tanto que la ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD enderezada contra la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se refiere y limita al derecho constitucional de postular candidatos, que es un acto previo sine qua non, para iniciar todo el proceso electoral, de modo que es innegable que la presente ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD no cae en el supuesto de improcedencia prevista en la Fracción II del Artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, pues lo que se está conculcando y violando es el derecho a postular candidatos, que si bien tiene relación

con la materia electoral no puede entenderse de la presente ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD más allá de lo que la propia Constitución y su ley reglamentaria preceptúan en lo concerniente a la actividad propiamente dicha del proceso electoral y su calificación. Si la materia electoral incluyera el derecho en sí mismo de participar postulando candidatos, por la misma razón estaría impedido el Poder Judicial de la Federación para conocer, bien sea a través del juicio de amparo, controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad, cualquier violación constitucional, a través de normas generales o de actos de autoridad en particular, que llegaren a conculcar, limitar, restringir o prohibir el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos, es decir, si una norma general, yendo más allá de la Constitución, limitara el derecho de voto de los ciudadanos consagrado en el Artículo 35 Constitucional, evidentemente que tal derecho así conculcado no constituye propiamente la materia electoral, sino un presupuesto anterior para participar en lo que es el proceso electoral. Iguales razones existen en cuanto a la ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD que se promueve a través de esta demanda, que si bien tiene relación con la materia electoral, no forma parte en sí misma del proceso electoral, sino que es anterior a él, por cuanto que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal excluye a los partidos políticos de participar en el proceso electoral mediante la postulación de candidatos para consejeros ciudadanos.

El contenido y alcance que el concepto "materia

electoral" tiene en los términos del Artículo 19, Fracción II de la ley reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, no puede abarcar o incluir el derecho previo e incólume que los partidos políticos tienen de participar postulando candidatos.

En consecuencia, esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD y, por lo tanto, no se dá el supuesto de improcedencia previsto en el Artículo 19, Fracción II de la ley reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional....". (77)

Los petitorios de la demanda fueron los siguientes:

"PRIMERO. Tenernos por presentados en tiempo y forma, ejercitando la ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en cuanto a la exclusión que en dicha ley se hace de la participación de los partidos políticos con registro nacional para postular candidatos para consejeros ciudadanos, en particular, la inconstitucionalidad de las secciones Tercera y Cuarta del Capítulo II, Título II, de dicha Ley.

SEGUNDO. Dar vista a la Asamblea de Representantes del

(77) Depone presentada el tres de julio de mil novecientos noventa y cinco, ante la Oficina de certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por veintiocho integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Distrito Federal, en su carácter de órgano legislativo, al C. Presidente de la República, en su carácter de órgano ejecutivo y al C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, en su carácter de órgano que refrendó el decreto promulgatorio, respecto de la discusión, aprobación, promulgación, refrendo y publicación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal para que dentro del plazo de ley rindan su informe.

TERCERO. En los términos del artículo 66 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, dar vista al C. Procurador General de la República, a efecto de que formule el pedimento que corresponda.

CUARTO. Seguido el procedimiento conforme lo establece la ley, dictar sentencia declarando la invalidez de las normas impugnadas de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal." (78)

2- El trámite en la Suprema Corte de Justicia.-

I.-El escrito inicial de demanda se presentó el 3 de julio de 1995, y al día siguiente el Presidente de la Suprema Corte

(78) Demanda presentada el tres de julio de mil novecientos noventa y cinco, ante la Oficina de Certificación Judicial y correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por veintiocho integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

de Justicia de la Nación ordenó mediante el auto respectivo, la formación y registro del expediente y que pasara al Ministro Juventino V. Castro, a quien por turno le correspondió actuar como instructor en el procedimiento.

Le correspondió el número 1/95, pues fué el primer expediente formado con motivo del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad en México.

II.-El día 10 de julio de 1995, el Ministro instructor dictó su determinación en la que concluye que la acción de inconstitucionalidad debe desecharse por notoriamente improcedente, pues lo que la actora pretende es que se declare la invalidez de las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana que impiden a los partidos políticos con registro nacional postular candidatos al cargo de consejeros ciudadanos del Distrito Federal, declaración para la cual habrían de examinarse normas generales de naturaleza electoral; sin embargo para ello no está facultado constitucionalmente nuestro máximo Tribunal.

En consecuencia, desechó la demanda relativa a la acción de inconstitucionalidad formulada por Fauzi Hamdán Amad y otros, en su carácter de integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contra actos de la propia asamblea, consistentes, esencialmente, en los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

III.-Inconformes con tal determinación los actores interpusieron recurso de reclamación, el que se admitió por proveído del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, de 10

de agosto de 1995. Se turnó el expediente al Ministro Juan Díaz Romero para que formulara el proyecto respectivo.

IV.-El 4 de septiembre de 1995, el Tribunal Pleno en sesión de esa fecha dictó resolución en la que declara fundado el recurso de reclamación, hecho valer en contra de la dictada el 10 de julio de 1995, y ordena que se devuelva el expediente al Ministro Instructor, para que dicte el acuerdo relativo a la admisión de la demanda.

Se consideró fundado el recurso debido a que la causal de improcedencia en que se basó el auto impugnado no es manifiesta e indudable, ya que no está determinado el concepto o definición de la "materia electoral", y no contarse por el momento con elementos que permitan establecerlo.

V.-En acuerdo de 11 de septiembre de 1995, se admitió a trámite la demanda y se pidió a las autoridades responsables el informe correspondiente. Una vez agotado el procedimiento, se dió término a las partes para que expresaran alegatos y se dictó la resolución en la sesión de fecha 31 de octubre de 1995.

3- Sentencia. Votos de los ministros.

El ponente de la sentencia fué el Ministro Juventino V. Castro y Castro y el Secretario proyectista el Lic. Alfredo Villeda Ayala.

En los considerandos encontramos lo siguiente:

En el PRIMERO se indica que el Pleno es competente para

conocer de esa demanda en vía de acción de inconstitucionalidad, en base a lo dispuesto por los preceptos concernientes.

El SEGUNDO señala que la interposición de la demanda se hizo oportunamente, es decir dentro del término legal para ello.

En el TERCERO se indica que los comparecientes acreditaron debidamente la personalidad con que se ostentaron, con las certificaciones respectivas.

En el CUARTO se reproduce el informe rendido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el cual se sostiene la validez de las normas impugnadas de inconstitucionalidad, contenidas en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Primeramente, en el escrito presentado, ese órgano legislativo hace valer la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad planteada, por considerar que en el caso se está frente a un motivo indudable de improcedencia, y se solicita sea sobreseída, al ubicarse en los extremos de la fracción II del artículo 20 relacionada con la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria respectiva.

Se dice en dicho escrito, que se está en el caso de normas generales en materia electoral, supuesto que contemplado por el artículo 105, fracción II, primer párrafo de la Constitución General como excepción no da cabida al

planteamiento de la parte actora y en consecuencia, la presente causa debe ser sobreseída.

Concluye que la Suprema Corte de Justicia es incompetente para conocer de cuestiones electorales y que resulta aplicable el principio general de derecho que señala que: "Lo que está claramente expresado en la ley no debe interpretarse".

Enseguida, ad cautelam rindió lo que denominó: "INFORME QUE CONTIENE RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN LA VALIDEZ DE LAS NORMAS IMPUGNADAS".

El QUINTO reproduce el informe que rindió el Presidente de la República en el cual admite como cierto el acto que se le atribuye, consistente en la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, por cuanto integra o incluye los artículos del 60 al 68 y 71 que impugna específicamente la parte actora. Indica que el Decreto lo expidió el titular del Poder Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo Ponce de León, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de junio de mil novecientos noventa y cinco y refrendado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Oscar Espinoza Villarreal, y se publicó en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación, el lunes doce de junio del mismo año.

En primer lugar, solicita que previo al estudio de la constitucionalidad de la Ley impugnada, se analice si se actualiza alguna de las causales de improcedencia establecidas

en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria respectiva, en razón de que dicho precepto obliga a examinarlas de oficio. Es decir, que no precisa cual de ellas resulta aplicable.

A continuación señala los que denomina: "RAZONES Y FUNDAMENTOS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ", concluyendo que ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ni la Ley de Participación Ciudadana, conculcan los derechos de los partidos políticos, toda vez que los Consejos Ciudadanos ni son órganos que integran la representación nacional, ni son órganos que ejercitarán el Poder Público- como es el caso del Congreso de la Unión o del Presidente de la República- la naturaleza de los Consejos Ciudadanos es la de Organos de Representación Vecinal, tendientes a establecer mecanismos de control de la ciudadanía hacia la administración desconcentrada del Distrito Federal, esto es, hacia las Delegaciones que integran al Departamento del Distrito Federal. Que, asimismo son órganos independientes de la Administración Pública del Distrito Federal, lo que permite corroborar que estos Consejos no reúnen la característica de ser órganos de Poder Público.

Y agrega, que en este orden de ideas, los Consejos Ciudadanos son órganos de representación vecinal y de participación en cada Delegación del Distrito Federal; y los partidos políticos, tienen representación dentro de la Asamblea de Representantes, que obtuvieron a través de un proceso electoral, conforme a lo dispuesto por el artículo 122, fracción I-I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el SEXTO se reproduce el informe del Jefe del Departamento del Distrito Federal en el cual se hacen valer lo que denomina: " CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD EMPRENDIDA". Ahora bien, inicialmente indica que reitera sus alegatos formulados al tramitarse el recurso de reclamación correspondiente, en el sentido de que no procede que el Máximo Tribunal analice el asunto en cuanto el fondo, porque los preceptos impugnados constituyen, por su naturaleza y propiamente hablando, materia electoral y dicho Tribunal no tiene facultades para emitir juicio en esa materia. Por ello, solicita se sobresea la demanda.

Y aduce que tal alegato resulta oportuno, ya que, aún cuando la improcedencia no parece ser resultado de un " motivo manifiesto e indudable", como lo exige el artículo 25 de la Ley de la materia, como lo determinó la Suprema Corte de Justicia, de todas maneras existe y concurre en este caso, puesto que si el propósito normativo de los artículos combatidos es la elección de los Consejeros Ciudadanos, resulta obvio que se trata de materia electoral.

Agrega, que ni la Ley reglamentaria respectiva ni los artículos impugnados contravienen lo establecido por la Constitución, por lo que se refiere a los artículos 41 y 122, que son los que alegan como violentados los quejosos.

En el SEPTIMO se inserta el pedimento del Procurador General de la República con vista en la demanda y los informes de las autoridades responsables. Manifiesta el funcionario que considera procedentes las pretensiones de la parte actora, en virtud de que son inconstitucionales los preceptos

impugnados, "en razón de que el derecho de los partidos políticos con registro nacional ha quedado soslayado al negárseles la atribución de registrar candidatos para la elección de los ciudadanos consejeros, derecho que les está reconocido en el artículo 122, fracción I, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 41 de la misma Carta Magna". (79)

Su pedimento, luego de argumentar su punto de vista, fué el siguiente:

PRIMERO.- Tenerme por presentado desahogando en tiempo y forma la vista otorgada mediante acuerdo de 4 de octubre de 1995, notificado en esa misma fecha, en los términos del presente oficio y con fundamento en el artículo 66 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- Declarar inconstitucionales y consecuentemente nulas e inválidas las disposiciones contenidas en las Secciones Tercera y Cuarta, que comprenden los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal." (80)

(79) Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y cinco, para resolver la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por Paul Saadán Assad y otros contra actos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y de otras autoridades, pág. 126.

(80) Ídem, pág. 176.

En el OCTAVO se procede a analizar la existencia de los actos cuya invalidez se demanda, llegándose a la certeza de la intervención del Presidente de la República y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el proceso legislativo de la Ley reclamada.

En el considerando NOVENO se analizan las causas de improcedencia que invocaron las demandadas, ya que de resultar fundadas sería innecesario el estudio de la inconstitucionalidad planteada.

Comienza por aclarar y precisar que si bien esa acción se admitió a trámite por determinación del Pleno al resolver el recurso de reclamación, ello se debió tan sólo a que la improcedencia aducida- consistente en que los preceptos reclamados contienen normas generales en materia electoral- no era manifiesta e indudable, y dejó abierta la posibilidad de que se volviera a estudiar este problema en el momento oportuno, es decir en este: al dictarse sentencia.

Luego se indica que es necesario determinar el concepto de materia electoral, a fin de estar en condiciones de estudiar esta causal de improcedencia. Y puntualiza que para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, de acuerdo con el artículo 105 constitucional, prohibido su estudio y resolución a la Suprema Corte.

aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.

Luego, se afirma que la selección de los Consejeros Ciudadanos a que se refieren los preceptos impugnados, se ajusta a dicho concepto o definición, ya que los Consejeros Ciudadanos son órganos de poder público; son representativos de un sector de la ciudadanía y su nombramiento proviene del ejercicio democrático del voto ciudadano.

Una vez hecho el análisis de los preceptos relativos a los Consejeros Ciudadanos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y de la Ley de Participación Ciudadana, se llega a la convicción de que los preceptos impugnados que, a decir de los actores privan a los partidos políticos del derecho a postular candidatos a esos cargos, comprenden temas o puntos propios de la materia electoral, puesto que los actos concernientes (postulación y registro de candidatos) son considerados como integrantes del proceso electoral.

Concluyendo, una vez hechas sus consideraciones, que la acción de inconstitucionalidad intentada resulta improcedente en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, constitucional, 17, fracción II, de su Ley Reglamentaria, ya que de tales dispositivos se desprende, que, por mandato constitucional y legal, la Suprema Corte de Justicia de la

Nación no está facultada para conocer de la acción de inconstitucionalidad, cuando a través de ésta se pretende impugnar (como es el caso) normas generales o actos en materia electoral, por lo que la acción en esos términos planteada resulta improcedente y por ende, debe decretarse el sobreseimiento correspondiente.

Refuerza tal determinación con la parte relativa de la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

En el considerando DECIMO se establece que al haber resultado fundada la causal de improcedencia analizada y suficiente para decretar el sobreseimiento respectivo, se hace innecesario ocuparse de la restante causa de improcedencia alegada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que funda en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, aduciendo que las disposiciones reclamadas de la Ley de Participación Ciudadana se sustentan en lo dispuesto por el artículo 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual no se impugnó.

El resolutivo UNICO, señala:

"Se declara improcedente y se sobresee la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por Fauzi Hamdán Amad y otros, como integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de los actos de la propia Asamblea, Presidente de la República y Jefe del Departamento del Distrito Federal, actos precisados en el resultando

primero de esta ejecutoria." (11)

Votaron a favor de esa determinación los Ministros José Vicente Aguinaco Alemán, Juan Díaz Romero, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza.

El Ministro Castro y Castro manifestó que las consideraciones de su proyecto constituirán voto particular.

Formularon o emitieron voto de minoría los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Guitrón, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo, en el sentido de que la acción de inconstitucionalidad es procedente, porque no obstante que tiene por objeto la Ley de Participación Ciudadana, conforme a la cual se regula el proceso electoral, que culminará con la elección y posesión del cargo de los ciudadanos que resulten candidatos electos a través del sufragio, el motivo o causa de pedir de la acción consiste en que la ley no contempla el derecho de los partidos políticos a designar candidatos en esa contienda electoral.

De modo que no se cuestiona la ley en un aspecto que comprenda la materia electoral y que motivaría su improcedencia, sino exclusivamente porque al no reconocer ese derecho político sustantivo, se vulnera el contenido del artículo 41 constitucional, en la medida en que conforme a éste último, los partidos como entes de interés público, tienen derecho a participar en las elecciones, lo que supone que puedan designar candidatos.

También afirman en su voto que para la determinación del término "materia electoral", como causa de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, el órgano jurisdiccional debe realizar su análisis sin limitación alguna, pues lo que se encuentra en discusión no es tanto una ley particularmente sino el campo de acción de un tribunal constitucional como garante de la supremacía del orden normativo constitucional.

Concluyen, que por materia electoral, para los efectos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 105 constitucional, debe entenderse el conjunto de preceptos de carácter adjetivo relativos al ejercicio del voto público, en todo el proceso electoral, que tienden a garantizar a los ciudadanos y a los partidos políticos como entidades de interés público, el ejercicio y respeto de sus derechos políticos.

Por consecuencia, agregan los ministros en su voto minoritario, si la acción de inconstitucionalidad que dió origen a este asunto se ejerció en defensa del derecho sustantivo de los partidos políticos de postular candidatos, para un cargo de elección popular, por no quedar contenido este derecho ni la forma que, según se sostiene, lo limita, dentro del contenido de la materia electoral, la acción intentada es procedente por no actualizarse el supuesto contenido en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, que invalida el ejercicio de esa acción. Y terminan con lo siguiente: "La reforma constitucional que permite suscitar la intervención de la Suprema Corte para resolver sobre la contradicción entre una norma general y la

Constitución, aunque contenga un derecho político, viene a colmar un vacío en la defensa de los derechos políticos que quedaban fuera de la protección a través del juicio de amparo. En contra de lo que sostiene la mayoría de este alto Tribunal, pensamos que debe permitirse que la bien probada responsabilidad y competencia de la Corte Suprema participe de las inquietudes de la República y ocupe los espacios que una arrogante concepción de lo político se ha reservado para sí.

Ha pesado, por muchos años, la idea de que la Suprema Corte debe ser sólo un poder para dirimir los negocios de los particulares; es necesario que sea un Poder para la Nación y sus propósitos.

Tales son las razones que motivan a los que suscriben disentir, respetuosamente, del criterio establecido para declarar improcedente la acción intentada en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; y son las que fundan la esperanza de que una acertada reforma del texto constitucional, disipe las dudas existentes en torno del problema tratado, en aras del cabal cumplimiento del principio de la supremacía constitucional." (1)

(1) Voto de Minoría de los Ministros Sergio Salvador Aquirre Anquiano, Mariano Asuela Gutiérrez, Genaro Ochoa y Óngora Pimentel y José de Jesús Gutiérrez Delgado, págs. 21-26.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El juicio de amparo es medio de control de la constitucionalidad de las leyes en nuestro país, al que recurren los gobernados desde hace muchos años, no solo contra una ley, sino también en contra de actos de autoridad que estimen inconstitucionales y que tiene como objeto obtener la protección de la Justicia Federal y la restitución en el goce de su garantía individual violada.

Este juicio, corresponde al sistema de control jurisdiccional ejercido por vía de acción.

SEGUNDA. En cuanto a los efectos de la sentencia que se dicta en el juicio de amparo contra leyes, se constriñen a la protección de quienes lo han solicitado y aun en el caso de que la ley sea declarada inconstitucional, no es anulada y conserva su vigencia.

TERCERA. La acción de inconstitucionalidad establecida en la adición al artículo 105 constitucional, considero que es un mecanismo para preservar la supremacía constitucional.

CUARTA. La acción de inconstitucionalidad, puede convertirse en una adecuada complementación de la efectiva función que juega el amparo como salvaguarda del orden constitucional en nuestro país.

QUINTA.- Para promover las acciones de inconstitucionalidad, no es necesario que exista un agravio, en tanto, que en el amparo se requiere forzosamente que exista una afectación en la esfera jurídica del gobernado, constituyendo un agravio directo.

SEXTA.- La acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por los integrantes de los órganos legislativos, federales, estatales y del Distrito Federal, por el número que establece el artículo 105, fracción II de la Constitución y por el Procurador General de la República, no así por los gobernados, a diferencia del juicio de garantías, que puede ser promovido por cualquier gobernado, siempre que resulte perjudicado y no por los órganos del Estado.

SEPTIMA.- La sentencia que se dicta en el juicio en que se ejercita la acción de inconstitucionalidad, si es contraria la ley a la Constitución, se declarará la invalidez de la norma, teniendo efecto erga omnes, a diferencia del amparo, si es declarada inconstitucional la norma, seguirá vigente, al ser sus efectos particulares conforme al principio de relatividad de Mariano Otero.

OCTAVA.- El órgano competente para conocer de la acción de inconstitucionalidad es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, requiriéndose el voto de ocho ministros por lo menos, para que una ley sea declarada inconstitucional, de conformidad con el artículo 105, fracción II, de la Constitución.

NOVENA.- La acción de inconstitucionalidad encuentra su fundamento en el artículo 105, fracción II de la Carta Magna, y su reglamentación se encuentra regulada en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DECIMA.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, conocerá del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, cuando subsista la inconstitucionalidad de la ley, que en la demanda de amparo indirecto sea impugnada, ya sea una ley local o federal o un tratado internacional por estimarlo directamente violatorio de un precepto de la Constitución.

DECIMA PRIMERA. Las autoridades demandadas en el juicio en el que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deben ser el órgano legislativo que emitió la norma y el órgano ejecutivo que la promulgó; al igual que en el amparo contra leyes, son las autoridades responsables que deben ser señaladas según criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

DECIMA SEGUNDA. La acción de inconstitucionalidad podrá ejercitarse en el plazo de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la ley impugnada, siendo el mismo término para promover el juicio de amparo contra leyes autoaplicativas, pero ese término se cuenta al día siguiente en que entra en vigor.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Alfonso Noriega, LECCIONES DE AMPARO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, Segunda Edición.
- 2.- Oscar Vásquez del Mercado, EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY, Estudio de Derecho Comparado, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.
- 3.- Ignacio Burgoa, EL JUICIO DE AMPARO, Editorial Porrúa, S.A., Décima Edición, México, 1975.
- 4.- Mariano Azuela, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL AMPARO, Departamento de Bibliotecas Monterrey, Nuevo León, 1968, Primera Edición.
- 5.- Rafael Rojina Villegas, COMPENDIO DE DERECHO CIVIL, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, 29 Edición.
- 6.- Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- 7.- Eduardo García Maynez, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- 8.- Francisco J. Peniche Bolio. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, Editorial Porrúa, S.A., Octava Edición, México, 1986.
- 9.- Genaro Góngora Pimentel, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.
- 10.- Juan Palomar de Miguel, DICCIONARIO PARA JURISTAS, Editorial Mayo, México, 1981.
- 11.- Ignacio Burgoa Orihuela, DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.

12.- Héctor Fix Zamudio, EL JUICIO DE AMPARO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1964, Primera Edición.

13.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, 108a. Edición.

14.- LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 11 de mayo de 1995.

15.- LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, publicada el viernes 26 de mayo de 1995.

16.- APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917-1988.

17.- Copia simple de la demanda presentada el tres de julio de mil novecientos noventa y cinco, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por 28 integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de los preceptos de la sección Tercera y Cuarta del Capítulo II, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

18.- Copia simple de la resolución del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y cinco, correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por Fauzi Hamdan Amad y otros, contra actos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y otras autoridades.

19.- Voto de Minoría de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Guitrón, Genaro Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo, en relación a la acción de inconstitucionalidad 1/95.