

71
2 Es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

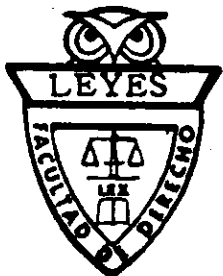
FACULTAD DE DERECHO

"MECANISMOS Y SISTEMAS DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES Y ACTOS DE AUTORIDAD"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CARLOS R. BASSAL LUNA

ASESOR DE TESIS: LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ.

266290



MEXICO. D. F.

SEPTIEMBRE, 1998.

TESIS CON
FALSA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **BASSAL LUNA CARLOS R.** inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**MECANISMOS Y SISTEMAS DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES Y ACTOS DE AUTORIDAD**", bajo la dirección del Lic. S. Andrés Banda Ortiz, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Banda Ortiz en oficio de fecha 21 de agosto 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 del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., agosto 25 de 1998.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



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
PRESENTE

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "MECANISMOS Y SISTEMAS DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES Y ACTOS DE AUTORIDAD", elaborada por el alumno **BASSAL LUNA CARLOS R.**

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

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

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., agosto 21 de 1998.

LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo

ÍNDICE

"MECANISMOS Y SISTEMAS DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES Y ACTOS DE AUTORIDAD"

	Página
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO PRIMERO	
"Teoría del Control Constitucional"	1
1. Concepto de control constitucional	2
2. Fundamentación filosófica del control constitucional	3
3. El control constitucional como freno al exceso de poder	6
4. Autoridad y gobernado	8
5. Concepto de Constitución	11
6. Estado, soberanía y potestad	14
7. Supremacía y rigidez constitucionales	15
8. Las garantías Individuales	19
9. La división de poderes y su sistema de frenos y contrapesos	22
CAPÍTULO SEGUNDO	
"Evolución de los mecanismos de control constitucional en los Estados Unidos Mexicanos"	25
1. La Constitución Federal de 1824	26
2. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836	29
3. El voto de José Fernando Ramírez de 1840	32
4. Manuel Crescencio Rejón y la Constitución Yucateca de 1840	33
5. El Proyecto de la Minoría y la Mayoría de 1842	34
6. Las Bases Orgánicas de 1843	35
7. El Acta de Reformas de 1847	36
8. La Constitución Federal de 1857	38
9. La Constitución Federal de 1917	40
CAPÍTULO TERCERO	
"Mecanismos para la defensa de la Constitución".	44
1. Clasificación	45
a) Medios de control por órgano judicial	47
b) Sistema de defensa constitucional por órgano político	50
c) Sistema de control constitucional por órgano mixto	53
d) Sistema de control constitucional por órgano neutro	54
e) Sistema de control constitucional por órgano popular	55
2. Objeto práctico del control de la constitucionalidad	56

	Página
3. Efectos del control constitucional	58
4. Órganos de control constitucional	61
5. El Poder Judicial Federal como guardián de la Constitución	63
CAPÍTULO CUARTO	
"Mecanismos y sistemas para la defensa de la Constitución en México."	69
1. Controles jurisdiccionales por vía de acción	70
a) El amparo mexicano	71
b) La acción de inconstitucionalidad.	81
c) Las controversias constitucionales	84
2. Control por vía de excepción procesal	86
3. Reflexiones sobre el denominado autocontrol o control difuso	89
4. Responsabilidad oficial como mecanismo represivo y reparador	91
5. La intervención federal en los conflictos estatales	97
6. La Comisión de Derechos Humanos como medio alternativo de control	99
7. El control popular y la inviolabilidad constitucional	101
7.1 Iniciativa popular	101
7.2 Plebiscito	102
7.3 Referéndum	103
7.4 Veto popular	104
7.5 Revocación de mandato	104
7.6 La inviolabilidad constitucional	105
CONCLUSIONES	107
BIBLIOGRAFÍA	112

INTRODUCCIÓN.

El propósito del presente trabajo consiste en analizar los diversos medios de control que contiene nuestro Código Fundamental: la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, y en forma tangencial, cuando la importancia del tema así lo amerite, las normas secundarias relacionadas con las instituciones constitucionales en estudio.

Consideramos de gran importancia este análisis en atención a que, las reformas planteadas a nuestra Carta Magna, por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en materia de medios de control constitucional en el año de 1994, permitió incorporar medios de control constitucional que culminan con la declaración general de inconstitucionalidad de una ley, reforma que, vale la pena mencionarlo, había sido constantemente planteada por la doctrina y la academia.

Aunque se han editado diversos libros que tienen como tema al control constitucional; algunos ya están obsoletos y otros se refieren a un solo aspecto del control; es en este contexto en que consideramos necesario un análisis, aunque breve, de las diversas instituciones de control constitucional que regula nuestra Ley Fundamental.

Así en el capítulo primero nos ocuparemos de los conceptos fundamentales de nuestra materia, poniendo énfasis en la materia de control constitucional y sus conceptos relacionados; en el capítulo segundo haremos un breve recorrido histórico a través de los diversos ordenamientos constitucionales que han tenido vigencia positiva en nuestro país, o que posean importancia para nuestra tesis con la finalidad de mostrar la evolución de los medios de control constitucional en México; en el capítulo tercero enunciaremos una clasificación de los medios de control constitucional, que si bien no será novedosa, tiene la pretensión de ser sistemática, además nos ocuparemos del objeto, órganos y efectos del control, para cerrar el tema con un somero análisis del papel del

Poder Judicial Federal en la materia de control de la Constitución; en el capítulo cuarto entraremos en materia y nos ocuparemos de los medios de control constitucional de carácter jurisdiccional; entre los que estudiaremos al juicio de amparo, a la acción de inconstitucionalidad y a las controversias constitucionales; después veremos los medios de control por excepción y específicamente al autocontrol o control difuso de la constitucionalidad y reflexionaremos sobre dicho tema por su trascendencia; nos ocuparemos de la responsabilidad oficial y sus instituciones relacionadas e intentaremos establecer su carácter de mecanismo represivo reparador; veremos el papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de control de la constitucionalidad y para terminar el capítulo analizaremos el denominado control popular, en él nos ocuparemos de figuras como el plebiscito, el referéndum, etc., y de la inviolabilidad de la Constitución. Para terminar, anotaremos las conclusiones a las que nos lleve la presente tesis.

Ante el despertar de la conciencia nacional, que se traduce en una participación más activa de los ciudadanos en la vida política; la dogmática jurídica se debe ocupar de las instituciones legales que permitan realizar este objetivo de acción política: el control constitucional es una de estas instituciones.

CAPÍTULO PRIMERO

TEORÍA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL

TEORÍA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL

1. CONCEPTO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

El control constitucional se conceptúa como aquel proceso que se encuentra instituido en la propia Constitución de un país y que tiende a salvaguardar y proteger a la misma, anulando o invalidando toda ley o acto de autoridad que la contravenga y afecte sus disposiciones. Ese proceso puede adoptar uno de los varios sistemas de defensa jurídica de la Constitución, cada uno de ellos con sus características específicas, que los distinguen y diferencian categóricamente de los demás, y que se catalogan atendiendo al órgano que realiza el acto de defensa de la Constitución.

La propia Constitución determinará como se da inicio a la tramitación de dicho proceso, así como a la designación del órgano competente para la resolución del acto de autoridad tildado de inconstitucional y fijará las reglas jurídicas con el propósito de determinar si dicho acto contraviene o no al orden legal constitucional. En el supuesto de que sea declarado inconstitucional dicho acto deberá ser invalidado, restituyendo al afectado en el pleno goce de sus derechos vulnerados.

La Constitución Mexicana se divide en la parte orgánica y dogmática. En la parte orgánica se establece la conformación del Estado Mexicano, sus órganos de gobierno y su estructura, delimitando sus campos competenciales; en la parte dogmática, se estudian las llamadas garantías individuales, que son los derechos mínimos que posee el gobernado frente al Estado. Ahora bien cuando una autoridad estatal excede su ámbito de competencia, contraviene la esfera de atribuciones que le otorga la propia Ley Fundamental, e ipso iure se actualiza la obligación de los órganos de defensa constitucional de aplicar los medios de control que en ella misma se establecen, con la finalidad de tutelar la supremacía

de la Constitución, como lo establece el artículo 133 de la Carta Magna, que asienta la supremacía de la norma constitucional por encima de cualquier otra del sistema legal mexicano.

Paúl Duez a conceptualizado el significado y alcance del control constitucional, y señala que: "El Control significa no solo la simple interpretación de la constitución, sino el poder de detener la aplicación de un texto legislativo. Interpretar un texto es buscar la voluntad de su autor, con la intención de someterse a ella; en cambio, controlar la constitucionalidad de la ley significa, para el juez, abordar la dificultad con la intención, si el caso lo amerita, de rebelarse contra la voluntad del legislador."¹. De la definición de Paúl Duez se puede inferir que el control constitucional no es únicamente la lectura del texto legal, sino es la interacción del órgano de control con la propia Norma fundamental, interpretándola, incluso en contra de la propia opinión del legislador, con la finalidad de lograr el fin propuesto, esto es, la prevalencia de la Ley Fundamental.

Por control se entiende el conjunto de medios que tienden a salvaguardar una cosa, instituyendo mecanismos de respuesta ante la situación anómala, por constitucionalidad, debemos entender el conjunto de normas plasmadas en la llamada Ley fundamental y específicamente las que se encuentran en el documento denominado Constitución. En nuestro país el control constitucional tiene raigambre antigua, pues incluso, en la llamada Constitución de Cádiz, ya se preveían medios de control de la constitucionalidad, aunque es en la Constitución yucateca de 1840, en la cual el insigne don Manuel Crescencio Rejón, al delinear nuestro actual juicio de amparo, fijó una institución mexicana de control indirecto de la constitucionalidad.

2. - FUNDAMENTACIÓN FILOSÓFICA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL.

¹ Citado por Oscar Vázquez del Mercado en su libro El Control de la Constitucionalidad de la Ley, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1978, página 8.

Los seres humanos por más diversos que parezcan sus caracteres y temperamentos, coinciden en un punto fundamental: en una genérica aspiración de obtener su felicidad que se traduce en una situación subjetiva consciente de bienestar duradero, que no es otra cosa que una satisfacción íntima permanente; esta finalidad última del ser humano se revela en cada caso concreto mediante los propósitos privativos y particulares que cada cual dentro del ámbito de sus propios intereses conciba, y cuya consecución determina los actos exteriores del sujeto, y en su conjunto constituyen aquello que llamamos personalidad humana, la cual sólo es posible en la libertad.

La libertad humana es, después de la vida el elemento más preciado del hombre, la requiere para vivir, crear y desarrollar todas sus potencialidades; la libertad se manifiesta en variadas formas, ya como pensamientos, hechos o abstenciones. Como característica del ser humano la libertad es una fuerza que lo impulsa a retirar todo aquello que sea obstáculo para su desenvolvimiento. Objetivamente la libertad consiste en formar estructuras mentales propias, en concebir ideas que permitan de manera consciente o inconsciente, obtener el máximo de ventajas de una situación de hecho concreta, y subjetivamente la libertad estriba en manifestar ese estadio ideal que cada ser humano concibe como su estado de bienestar ideal. La libertad no es absoluta, se encuentra limitada en la medida en que interactuamos con otros seres cuando vivimos en sociedad, por lo tanto la libertad radica en ejercitar este derecho, sin menoscabo del derecho de otras personas a esa libertad; esto es, sin interferir en la esfera personal de otros entes.

Para poder vivir en sociedad el hombre se ve obligado a sacrificar en cierta medida su libertad en aras de una mejor convivencia, estatuye diversas reglas que concilian su libertad individual con el bien común. Sin embargo, el ser humano tiende a no respetar aquello a lo que se encuentra obligado, por ello otorga, en ejercicio de la potestad soberana, a ciertos órganos poder para desarrollar las funciones de gobierno, estos órganos, se tornan en vigilantes del orden así

establecido, pudiendo imponer incluso por medio de la fuerza la obediencia a las normas que regulen la convivencia en la sociedad. El órgano al que se le concede el poder puede abusar del poder en él depositado, por ello en las leyes se fijan instituciones de control del poder, instituciones que tienden a la salvaguarda del orden establecido y la prevalencia de los mandatos legítimamente otorgados.

La lucha constante del hombre por desarrollar todas sus potencialidades, lo impulsa día a día a mantener y acrecentar su caudal libertario, ante la posible transgresión del orden normativo por parte del encargado de su tutela, el pueblo soberano instruye a sus mandatarios para crear formas de control legal. El control constitucional, propiamente dicho, surge con las tesis de Carlos María de Secondant y de la Bredé, Barón de Montesquieu, quien en su obra, "El Espíritu de las Leyes", ya planteaba la necesidad de que el poder controlara al poder, concibiendo un sistema de gobierno tripartita en el cual las funciones ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales, se encuentran asignadas a diferentes órganos con el propósito manifiesto de evitar a toda costa la arbitrariedad del poder. Después, como antecedentes del Control Constitucional, encontramos los grandes movimientos independentistas democráticos: la Independencia Americana de 1776 y la Revolución Francesa de 1789, en estos grandes movimientos de emancipación, el primero de la Corona Británica y el segundo de la monarquía francesa, se hicieron realidad las tesis de gobierno ideadas por Montesquieu y otros pensadores.

En nuestro país la idea de libertad vive en la clandestinidad durante la colonia, sin embargo bajo la dirección del cura Miguel Hidalgo y Costilla, salen a la luz pública con el movimiento de independencia de 1810, después corresponderá a José María Morelos y Pavón mantener viva esa llama libertaria y que se plasma en el documento denominado "Sentimientos de la Nación", a la par de estos grandes caudillos, otros próceres enarbolarán el estandarte de la libertad y pelearán en contra del absolutismo representado por la corona española; en la Constitución de

Cádiz de 1810, en el Acta Constitutiva para la Libertad de la América Mexicana, en la Constitución de 1824, incluso, en las Constituciones denominadas centralistas, de 1836 y 1843, en la Constitución Yucateca de 1840, específicamente, la Constitución liberal de 1857 y en la actual norma constitucional de 1917, se plasman en muchos de sus artículos, postulados característicos del Control Constitucional, sirviéndole no sólo de fundamento histórico-jurídico, sino de verdadero sustento filosófico.

3. - EL CONTROL CONSTITUCIONAL COMO FRENO AL EXCESO DE PODER.

Como el gobernante dotado de poder y de fuerza pública no es un ser abstracto, sino un hombre, producto del grupo social, también puede excederse y abusar en la aplicación del poder, ya que el poder puede llevar al exceso de Luis XIV, y decir "El estado soy yo", transformando en soberbios y tiranos a los seres humanos, llevándolos a actuar en función a sus intereses personales o de grupo, y en contadas ocasiones en verdaderos apóstoles del servicio público; sin embargo lo más común es el desvío del poder, el hombre políticamente organizado, ideó medios de defensa que se traducen en los mecanismos y sistemas de control constitucional, para contener los posibles arrebatos del poder. Es decir los mecanismos y sistemas de los que hablamos, tienen como propósito tutelar los derechos de los gobernados y servir de dique al uso arbitrario del poder.

La sola inclusión en la Constitución Política de un país de los derechos del hombre, también llamados garantías individuales, no garantiza su respeto por parte de los gobernantes; muy por el contrario pueden vulnerarlas. En este contexto, es necesario que los medios de control constitucional, como cortapisas al exceso de poder, se establezcan en la Carta Magna, con el interés de que los derechos en ella consignados no queden como una simple declaración de principios, sino que se cuente con las herramientas jurídicas necesarias para

exigir, procesalmente, la reparación de la vulneración a la esfera constitucional mínima.

No sólo es suficiente establecer estas herramientas en la constitución, también es conveniente, por parte del legislador, instituir leyes reglamentarias de las normas constitucionales, en las que se pormenorice el contenido de la norma superior y se haga operante su sentido con el fin de aplicarla más expeditamente. Y de conformidad a lo anterior, además, se deben estructurar los órganos encargados de su aplicación, aquí el legislador o según el régimen de competencias, quien se encuentre facultado, legalmente para ello, tiene que expedir las llamadas Leyes orgánicas, con la finalidad de estructurar y fijar el ámbito competencial de los órganos encargados de su aplicación, lo que nos lleva a entender el complejo de pasos que implica una institución de control de la Carta Magna; si a lo anterior se añade la necesidad de un buen análisis de su contenido con el propósito de no duplicar a otras instituciones existentes o de no contrariar el contenido de las normas constitucionales a las que pretende complementar, es fácil advertir lo delicado del tema. De acuerdo con el principio jurídico de que la autoridad sólo puede hacer aquello que se encuentra expresamente señalado en una norma, ninguna autoridad puede vulnerar con su actuación las garantías individuales, a no ser que, su actuación emane de una norma jurídica exactamente aplicable al caso concreto. En nuestro régimen jurídico, por ejemplo, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe, en su primer párrafo que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."² Del análisis del párrafo transcrito llegamos a la conclusión de que se refrenda el principio jurídico asentado, atento a que, al ordenar que la autoridad que emita el acto de molestia sea competente, esto es, que exista una norma a la cual refiera su actuación, tácitamente acepta el principio arriba consignado. En este contexto, debemos

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tercera edición actualizada, Ed. Mc Graw Hill, México, 1995, página 10

ubicar la importancia del control constitucional para frenar las ambiciones de poder del gobernante, puesto que, al exceder éste su marco competencial, en el ejercicio de sus funciones, actualiza la potestad del gobernado, o de cualquiera de los entes perjudicados por su actuación, de acudir a los procesos "ad hoc" que tienen como ratio la tutela del orden constitucional. Cabe destacar que, desafortunadamente, es hasta fechas recientes cuando se incorporan a nuestra legislación mecanismos de control constitucional más efectivos, como son los de controversia constitucional, y la acción de inconstitucionalidad, ya que de antaño, el juicio de amparo, tanto directo como indirecto, eran la única fuente para intentar remediar la ruptura del orden constitucional. Sin embargo, todavía tenemos un gran vacío puesto que no se han incorporado a nuestra legislación figuras tan trascendentes como el veto popular, el plebiscito y el referéndum, que tan caras podrían ser, y tan buenos oficios podrían prestar, a la causa del control constitucional. No obstante lo anterior, es mejor contar con una institución, aunque deficiente, a no tener ninguna. El papel trascendental del control constitucional radica en el hecho de que, como herramienta jurídica, es determinante para evitar todos los vicios de quienes detentan el poder: la arbitrariedad, la corrupción, prepotencia, nepotismo, etc., mientras los detentadores del poder sepan que existe un medio para someterlos al imperio de la ley, se cuidaran de infringir sus postulados normativos.

4. AUTORIDAD Y GOBERNADO

El concepto de "autoridad", referido al estado como organización jurídica y política de la sociedad, implica el poder con que el estado está investido, poder superior a todos los que en él existan o puedan existir y que se manifiesta imperativamente, en tal forma, que a nada ni nadie le es dable desobedecerlo o desacatarlo, y constituye uno de los elementos que integran la naturaleza del estado, emanado de la soberanía, cuyo titular real es el pueblo políticamente organizado. Por "autoridad", en el derecho público se entiende aquel órgano del estado, que

desempeña una función específica tendiente a realizar los fines de gobierno, órgano constituido por una persona a la que se le denomina funcionario, también puede ser un ente colectivo o colegiado, el único requisito es el despliegue de ciertos actos en ejercicio de la facultad de imperio, en este contexto, es el orden normativo el que crea, organiza y estructura a los órganos de autoridad. Para perfilar el concepto de autoridad es necesario recurrir a los elementos que permitan diferenciar a los órganos estatales con poder de imperio, de los que carecen de esa circunstancia. Los órganos con imperio se encuentran investidos con facultades de decisión y ejecución, susceptibles de crear, modificar y extinguir situaciones jurídicas concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas y que afectan la esfera de derecho de sus destinatarios, y que puede ser impuesta en forma coactiva ante el incumplimiento de los destinatarios de sus ordenes. En cambio los órganos sin imperio, podrían ser considerados como auxiliares de los primeros, puesto que carecen de las facultades de ejecución y decisión, con lo cual el destinatario de sus ordenes puede infringirlas sin temor a las consecuencias, de lo que se sigue que, esta clase de órganos, para imponer sus determinaciones, requieren del concurso de los órganos investidos de imperio. Solo tratándose de estos órganos se puede hablar de autoridad, ya que los órganos privados de dicha característica son coadyuvantes de los primeros, ya sea preparando el negocio o colaborando en lo general.

El acto de autoridad tiene como características la unilateralidad, la imperatividad y la coerción. La unilateralidad implica que frente al órgano de autoridad no existe ningún copartícipe de sus decisiones, el sujeto facultado emite sus determinaciones sin consultar previamente al destinatario; la imperatividad significa la sujeción forzada del destinatario al acto de autoridad, esto es, el destinatario no puede eludir su cumplimiento; y por último, ante el posible incumplimiento del destinatario del acto de autoridad, la coerción tiene como propósito obligar, incluso con el uso de la fuerza, al particular a que cumpla con lo prescrito. En conclusión el acto de autoridad debe emanar de un órgano del estado, facultado legalmente, y cumplir con los requisitos de unilateralidad,

imperatividad y coercitividad. El acto de autoridad puede ser positivo, negativo u omisivo: positivo, si consiste en un hacer por parte del órgano estatal; negativo; cuando una autoridad se niega, y así lo expresa, a hacer lo que se encuentra obligada a realizar. El acto omisivo implica que la autoridad evade sus obligaciones sin así manifestarlo.

Por órgano del Estado, esto es "autoridad", debemos entender a la entidad despersonalizada a través de la cual el estado da cumplimiento a sus funciones, actuando por medio de la persona física que encarne o preste su voluntad a dicho órgano, y que se encuentre facultado para ello por una norma, quién, de esta manera, dará vida jurídica a los actos de autoridad. La condición de gobernado supone necesariamente una relación de gobierno o de supra a subordinación,³ la cual se constituye por actos de autoridad emanados de tales órganos en ejercicio de las funciones estatales, que no requieren para su existencia del consentimiento de la persona frente a la que se despliegan (unilateralidad), además, se imponen a la voluntad en contrario de éste (imperatividad) y lo obligan coactivamente a obedecerlos (coercitividad). Para que una persona tenga el carácter de gobernado es menester que respecto de ella se ejecuten actos de autoridad y si estos generan las relaciones de supra a subordinación, en las cuales existe un ente subordinante y un ente subordinado, es en la subordinación en la que se da la figura de gobernado. En el aspecto activo de la relación, esto es, en el aspecto supra, tenemos a la autoridad, y en el aspecto pasivo de la misma, en la subordinación, tenemos al gobernado. Este tipo de relaciones de supra a subordinación son las únicas aptas para entender el concepto de gobernado. En este contexto, por gobernado debe entenderse a todo aquel destinatario de actos de autoridad, esto es la persona, en la más amplia acepción del término, que va a resentir en su esfera jurídica los actos de autoridad emanados del órgano estructurado legalmente y con facultades para ejercitar esos actos.

³ Cf. Burgoa, Ignacio; Las garantías individuales, 24ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1992, página 170.

La naturaleza jurídica de gobernado puede darse en diferentes tipos de entes, tales como: las personas físicas o individuos en sentido estricto, las personas colectivas de derecho privado, como las sociedades y las asociaciones, las personas de derecho social, como los sindicatos y comunidades agrarias, las personas de derecho público, como son las personas oficiales y organismos públicos descentralizados. En el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tenemos delineado una idea de gobernado similar a la que enunciamos, puesto que, en este artículo de la Carta Magna se establece que: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución....", la palabra "todo individuo" a la que alude la norma constitucional en comento equivale al sujeto físico o colectivo, cuya esfera jurídica es susceptible de constituir el objeto del control constitucional. Todos los actos de autoridad que los órganos estatales realicen frente a cualquier gobernado, deben observar las exigencias, prohibiciones, requisitos o las condiciones consignadas en los preceptos constitucionales.

5. - CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN.

La Constitución ha sido contemplada desde diversos puntos de vistas por los tratadistas: a) para Herman Heller es como un ser social al que dan forma las normas jurídicas; b) para André Hauriou, es la institucionalización jurídica de los fenómenos políticos; c) para Fernando Lasalle la Constitución es la suma de los factores reales de poder en una nación; d) para Carlos Schmitt la Constitución es las decisiones políticas que afectan al propio ser social; en nuestro país, pocos tratadistas se han ocupado de definir al documento político-jurídico denominado Constitución, ni el maestro Felipe Tena Ramírez, ni el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, enuncian una definición sobre la Constitución; sin embargo es el actual Director del Seminario de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional Autónoma de México, Dr. Francisco Venegas Trejo, quien en acertada forma enuncia un concepto de Constitución, para él en "la Constitución deben incluirse el

conjunto de principios que los hombres reclaman como fundamentales o esenciales para la existencia digna y de superación del hombre, y a la vez, la constitución debe basar su organización política del poder, o sea, la formación de la autoridad legítima y, agregar a la constitución; esto viene a ser en síntesis, la búsqueda del equilibrio entre la libertad que reclama el hombre y la autoridad necesaria para que prive la libertad, porque sin libertad el hombre se asfixia, pero la libertad reclama de una autoridad que impida el libertinaje, que impida que los hombres, abusen de su libertad y que entonces sobrevenga el caos con el ejercicio de la libertad mal entendida y mal comprendida.”⁴ Siguiendo al maestro Venegas, nuestro concepto es que la Constitución es el conjunto de normas supremas y fundamentales del estado, expedidas por un poder constituyente debidamente legitimado, las cuales tienen por objeto, crear, organizar, y dotar de competencia a los poderes públicos, así como determinar los fines de gobierno y establecer y defender los derechos fundamentales de la persona frente a tales poderes. Procedamos a analizar cada uno de los elementos: a) por conjunto de normas supremas y fundamentales debemos entender que son supremas, porque se encuentran en la cúspide del orden normativo del país, no reconocen ninguna disposición normativa a la cual subordinarse, atento a que tienen como fundamento un acto de soberanía popular, además, de su contenido dimana todo el aparato estatal, su estructura y régimen de competencias; b) Son normas expedidas por un poder constituyente, esto es un poder debidamente legitimado por el pueblo políticamente organizado al cual se le da la encomienda de generar este tipo de normas; c) crear, organizar y dotar de competencia a los órganos encargados de la función pública y determinar los fines de gobierno; por creación debemos entender el acto que da vida jurídica a la norma, antes de la creación de la norma es el caos social, por medio de la norma el pueblo políticamente organizado regula las relaciones entre sus miembros; organizar estriba en dar orden a un conjunto de elementos, no basta que en la Carta Fundamental existan las normas jurídicas, es necesario que alguien se encargue de aplicarlas, en este.

⁴ Citado por Alberto del Castillo Valle en su libro “La Defensa Jurídica de la Constitución”, Editorial Herrero, México, 1994, página 13.

contexto la Norma Fundamental, estructura una serie de órganos a los que asigna la difícil tarea de aplicar esas normas, fijando de esta forma sus ámbitos competenciales; por último la Constitución debe trazar el plan general al cual se pretende acceder, con el propósito de responder a las aspiraciones legítimas de la Nación, existe en este contexto un marco axiológico al cual pueden acudir los constituyentes para plasmar aquellos valores que sean más caros para cada pueblo, así tenemos, la justicia, el bien común, la igualdad, equidad, o todos juntos; d) para finalizar, estas normas deben tender a uno de sus más nobles fines, la tutela de los derechos mínimos que el poder concede al gobernado, esto es la instauración de las llamadas garantías individuales, que en este contexto se revelan como la más eficaz muralla frente a tiranías o abusos del poder.

La Constitución puede ser analizada desde el punto de vista material y formal. Desde el punto de vista material se estudian las instituciones que en dicha norma fundamental se señalan, así se verá el régimen de las garantías individuales, la estructura de los órganos de gobierno, si es un régimen presidencial o parlamentario, federal o centralista, etc. Desde el punto de vista formal, se estará a la forma y organización del documento denominado constitución, si esta constituido en libros, capítulos, artículos, etc.

En nuestro país la Constitución se estudia en dos grandes apartados; dogmático y Orgánico. En la parte dogmática se contienen diversos principios que por haberse obtenido como consecuencia de una lucha que tiene su punto de partida en el esfuerzo individual y colectivo del hombre para ejercer su libertad jurídica, forman el llamado régimen de los derechos del hombre. En la parte orgánica se estructura a los órganos del estado, se fija su competencia y se les asignan sus funciones.

Como conclusión, podemos decir que la constitución de un estado, que puede ser consuetudinaria o escrita, es el conjunto de las relaciones que se verifican en una colectividad, y que tiene como fin el de obtener un orden que permita la relación

armónica entre los diversos miembros componentes de la sociedad. La Constitución real es la valoración objetiva de la circunstancialidad de un estado y su correlación con el documento escrito. Y esta realidad es encausada por la Norma Fundamental de ese orden jurídico.

6. - ESTADO, SOBERANÍA Y POTESTAD

En latín "status" o estado es sinónimo de posición, condición, orden o equilibrio, por lo que en la antigüedad no se distinguió el sentido moderno del concepto. Es en las ciudades Estado Italianas, Génova y Florencia, dónde se uso por primera vez el vocablo en su acepción moderna, esto es, como una agrupación permanente de ciudadanos organizados políticamente, transformándose en un concepto de características abstractas. Estado en sentido gramatical significa una situación permanente, es una manera de ser o estar, y es un principio generalmente aceptado que políticamente es una manera de ser o de estar constituida socio-jurídicamente por una colectividad humana, que se considera como una institución en el sentido de ente o cuerpo social.

El Estado cuenta con una estructura y organización especiales para el logro de sus fines concretos, que subsume a los demás miembros componentes, en este sentido se dice que el estado es superior, desde el punto de vista jerárquico, a los individuos y demás organizaciones que se asimilan al mismo, adquiere en relación con sus miembros componentes, una existencia autónoma y forma un cuerpo en sí mismo.

El Estado cuenta con los siguientes elementos: población, territorio y poder, además, cuenta con un orden jurídico que lo estructura y reparte el régimen de competencias. Como conclusión el Estado puede definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en

determinado territorio. La soberanía es un elemento de la estructura política moderna, califica al poder y determina sus relaciones con el estado y los restantes elementos de la estructura. La función de la soberanía dentro de la estructura política consiste en atribuir al poder superioridad, con el objeto de que realice e imponga un estado de derecho, la relación entre soberanía y orden jurídico es eminentemente funcional; la soberanía se caracteriza por ser única, indivisible e inalienable, manifestándose como independencia nacional en el ámbito internacional y como supremacía constitucional en el ámbito nacional. La soberanía puede definirse como la facultad que tiene un pueblo de otorgarse así mismo su propia constitución y a través de ella, dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes que él mismo se ha dado, en nuestro sistema constitucional la titularidad de la soberanía y su ejercicio se establecen en los artículos 39 y 41 Constitucionales, que en lo conducente señalan que: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo..." y "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...y por los de los Estados..."

En los regímenes democráticos el Derecho público confiere facultades de decisión y revisión supremas al pueblo y a sus representantes, en nuestro país el Poder de la Federación se divide como lo señala el artículo 49 de la Ley Fundamental, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en los ámbitos de sus respectiva competencias; así lo señala el propio artículo 41 de la Carta Magna al señalar que: "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 los que toca a sus regímenes interiores...", además ningún "poder" puede concentrar facultades que no le correspondan, atento a que, como lo señala el propio artículo 49 de la Constitución que señala que "No podrán reunirse dos o más de estos poderes en sola persona o corporación..."

7. - LA SUPREMACÍA Y RÍGIDEZ CONSTITUCIONALES.

La Constitución es el ordenamiento básico de la estructura jurídica estatal, que tiene como característica principal la fundamentalidad, atributo que implica, que la constitución es la fuente de validez formal de las normas secundarias que constituyen el Derecho Positivo. La índole formal de la Constitución jurídico-positiva, estriba en que, independientemente del contenido de las disposiciones constitucionales, el ordenamiento que las comprende es la base sobre la que se levanta y conserva la estructura jurídica del estado.

La supremacía constitucional, tiene su origen en el célebre fallo del juez norteamericano John Marshall, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América, en el caso "Marbury vs. Madison", en el cual determinó que: "los tribunales deben tomar en cuenta la Constitución y la Constitución es superior a toda ley ordinaria del Legislativo, y entonces la Constitución y no tal ley ordinaria tiene que regir en aquellos casos en que ambas serían aplicables"⁵ La supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento cúspide de todo el derecho positivo del Estado, situación que la coloca en la vertiente superior de la pirámide normativa que, siguiendo la doctrina del maestro alemán Hans Kelsen, sería la norma suprema que sirve de fundamento a todas las demás que conforman el orden jurídico estatal. En las vertientes inferiores del triángulo se colocan todas las demás normas que emanan de la Norma Fundamental. La ley que se aparte de las disposiciones constitucionales carece de validez material, pudiendo controvertirse su legalidad. En este sentido, la ratio iuris de los medios de control constitucional estriba en preservar al orden normativo consignado en la Carta Magna; por lo anterior en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 133, señala a la fundamentalidad y a la supremacía como elementos torales de su estructura lógico-normativa. En el precepto en comento se establece que: "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

⁵ Citado por Burgoa, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano, novena edición, Editorial Porrúa, México, 1994, página 360.

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." De este precepto se desprende que nuestra Carta Magna es el instrumento supremo de la estructura jurídica del Estado Mexicano, esto puede inferirse del uso que le da el legislador al adjetivo "suprema", que en este contexto, equivale a fundamental y más elevada que los Tratados Internacionales y a las leyes que de ella emanen, y a los cuales les impone la condición de que estén de acuerdo con ella, esto es en consonancia con sus postulados, no pudiendo contradecir, en su contenido, lo que establece la propia Constitución. En la parte final del artículo en comento, reforzando la tesis de la supremacía constitucional, se impone a los jueces estatales a estar a lo que señale la Constitución, sin importar la contradicción con las normas locales, lo que implica que la Constitución tiene en todo caso preferencia de aplicación sobre cualquier disposición de índole secundaria. Este principio tiene eficacia y validez absoluta, tanto por lo que respecta a todas las autoridades del país como por lo que se refiere a todas las leyes que de ella emanen. El maestro Mario de la Cueva, al analizar la jerarquía de las normas en el Derecho Mexicano, distingue entre leyes constitucionales y derecho federal ordinario, las primeras son las que material y formalmente emanan de la Constitución, son parte integral de la misma puesto que la amplían y la explican, y las segundas tienen como fundamento formal a la Carta Magna, derivan de la propia Constitución pero no son parte integral de ella. También divide a las leyes constitucionales en tres grados: leyes orgánicas, las cuales organizan y dotan de competencia a un órgano federal; leyes reglamentarias, las cuales precisan la aplicación de alguna disposición constitucional; y leyes sociales, las cuales desarrollan los principios de los artículos 27 y 123 constitucionales. Por lo que de acuerdo a esta clasificación se puede afirmar que la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano es: la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos; las Leyes Constitucionales, las Orgánicas y las Reglamentarias, las Sociales y los Tratados Internacionales; el Derecho Federal y el Derecho local, cada uno, en el ámbito de competencia que le

corresponda; y los reglamentos que expide el Presidente de la República, conforme a la fracción I del artículo 89 Constitucional, Decretos, Acuerdos, órdenes y circulares.

Las principales consecuencias de la supremacía constitucional son el control de la constitucionalidad de las leyes, tema de la presente tesis, que se impone por el imperativo de preservar a la Carta Magna; y la imposibilidad jurídica de que los órganos del Estado deleguen las facultades competenciales que la misma les asigna.

El principio de supremacía, tiene su complemento en el principio de rigidez constitucional. Las Constituciones escritas señalan en su propio cuerpo orgánico, el procedimiento para su reforma, mismo que puede ser ordinario o extraordinario. El procedimiento ordinario se da cuando la Constitución no señala un procedimiento específico para su reforma, en este caso, se dice que la Constitución es flexible; en el procedimiento extraordinario de reformas a la Carta Magna, se crea un órgano diferente del legislador habitual con un procedimiento "ex profeso" para aprobar los cambios a la Constitución, aquí se dice que la Constitución es rígida. Por rigidez debemos entender que la Constitución no es susceptible de ser reformada por medio de un procedimiento ordinario, esto es, en nuestro país por medio de la mayoría relativa del Congreso de la Unión, sino que, para su reforma se requiere el concurso no sólo de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, esto es Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, sino que deben intervenir las legislaturas de los Estados, ya que toda modificación a la Carta Magna implica un cambio en el pacto federal, y por consiguiente, los miembros de la Federación deben aprobar en forma expresa dichos cambios. Así, el artículo 135 de la Ley Fundamental señala que: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones,

y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones y reformas.” La facultad de reforma o adición conferida por la Constitución a los legisladores federales y locales, no implica el cambio de régimen prescrito en la propia Carta Magna, sino únicamente la adición, disminución o modificación parcial de un todo, pues siendo estos órganos antes emanados de la Constitución, al destruir el orden normativo que les da sustento, destruirían también la fuente de su autoridad, transformándose por ese efecto en autoridades de facto; además, en nuestro régimen constitucional, atento al contenido del artículo 39 de la Ley Fundamental, la soberanía radica esencial y originariamente en el pueblo, y es al pueblo políticamente organizado a quien se le permite modificar o alterar la forma de su gobierno.

El principio de rigidez constitucional ha sido inoperante en la realidad política de México, pues la Constitución se ha reformado con bastante frecuencia, a la fecha lleva casi cuatrocientas adiciones y reformas, y con demasiada facilidad, atento a que el Presidente de la República ha sido el promotor de las reformas y adiciones, y en este contexto, al formar parte del partido dominante en las Cámaras, y al ser su partido el que domina en el escenario político nacional, ha contado con los votos necesarios para la reforma de la Carta Magna.⁶

8. - LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

La experiencia de la Independencia Americana de 1776, de la Revolución Francesa de 1789 y de la expedición de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, aunado al trabajo de grandes ideólogos como Diderot, Montesquieu, Voltaire, Rousseau, etc., trajeron consigo la

⁶ Cf. Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo; *Derecho Constitucional*, primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas-U.N.A.M., México, 1991, página 17.

inclusión de un nuevo elemento en la estructura del poder, este elemento fue un respeto irrestricto a la dignidad humana, que se tradujo en un catálogo de normas que se fijaron como un conjunto de valores jurídicos supremos, cuyo eje toral es el hombre; por lo anterior, se les denominó Derechos del Hombre. Estos derechos son: el derecho a la vida, a la igualdad, a la libertad, la dignidad, el respeto a la propiedad y la seguridad jurídica.

Estos derechos traducidos en leyes alcanzaron el grado de normas constitucionales, y por ese hecho gozan de la más alta consideración en el orden normativo positivo plasmándose en normas. Estas normas, se tradujeron en los derechos mínimos que el hombre en general, y el ciudadano en lo particular, pueden oponer al estado y tienen como ratio el respeto a la esfera normativa del ser humano. Así, a estos derechos se les denominó garantías individuales. En algunos textos de Derecho Constitucional se mencionan "garantías de los derechos" y en otros "garantías individuales", pero en general la palabra garantía se usa como sinónimo de protección jurídico-política, la palabra garantía proviene del vocablo anglosajón "warrant", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar. Garantía tiene una connotación muy amplia, por lo que para desentrañar su sentido acudiremos al Constitucionalista Don Ignacio Burgoa, con amplia autoridad en la materia, quién en su libro "Las Garantías Individuales", la define como "aseguramiento' o 'afianzamiento', pudiendo también significar 'protección', 'respaldo', 'defensa', 'salvaguardia' o 'apoyo'". De igual manera, este eminente jurista considera que: "las garantías consagradas en la Constitución son garantías del gobernado y no garantías individuales. Esto es por causa de que el término individual equivale a una persona física aislada, sin embargo las personas colectivas en sus diversas especies también gozan de las garantías que consagra la Constitución en favor de todo gobernado, por lo que dichas garantías no deben ser denominadas individuales, sino que este término debe ser sustituido por el de 'gobernado'.", sin embargo en nuestro país se ha impuesto, en la praxis jurídica y en la cátedra, el uso de la palabra "individual", tan es así que el Capítulo Primero de nuestra Carta Magna se denomina "De las garantías individuales". Por lo que,

ante la discrepancia entre garantías individuales y garantías del gobernado, nosotros aceptaremos el concepto de garantías individuales, puesto que es el que ha adoptado la costumbre jurídica en nuestro país.⁷

En este sentido podemos definir a las garantías individuales como: el medio jurídico de aseguramiento o salvaguarda del ejercicio de los derechos reconocidos a los entes subordinados en la Constitución y de los cuales es el titular ante el ente supraordinado, quién tiene la obligación de respetar el libre ejercicio de los mismos. Aquí cabe destacar que las garantías individuales son derechos públicos subjetivos, esto es, que se derivan de una relación en la que intervienen las autoridades del Estado como obligados, puesto que son ellas quienes deben respetar los derechos emanados de la norma, y por el otro lado, el gobernado, como derechohabiente o facultado por la norma que señala la garantía individual. Si por derecho subjetivo entendemos la facultad de hacer u omitir lícitamente algo, debemos concluir que las garantías individuales participan de esta naturaleza, frente al facultado para hacer u omitir las conductas que la Norma Fundamental señala como garantías, se encuentra el obligado, esto es, el órgano del Estado al que dicha facultad u omisión le es impuesta.

Las garantías individuales y los derechos del hombre, a pesar de que tienen la misma esencia axiológica, esto es el respeto al ser humano, no son lo mismo. La diferencia radica en que las primeras tienen por objeto asegurar el goce de aquellos derechos plasmados en las Leyes fundamentales, para que, por medio de su ejercicio, se preserve el mínimo de libertad del individuo frente al propio ente de poder; en cambio los segundos se concretan en el catálogo propuesto por los Revolucionarios Franceses e Independentistas Norteamericanos en sus documentos jurídico-políticos, y son única y exclusivamente: el derecho a la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad.

⁷ Cf. Burgoa, Ignacio; *Las Garantías Individuales*; opus cit., páginas 161-165 y pie de página 121.

Las garantías individuales y el control constitucional se encuentran en íntima relación. Ante la violación de la esfera normativa que implican las garantías individuales a favor del gobernado, se actualiza ipso iure el derecho del mismo para acudir a los órganos encargados de la tutela de las mismas y exigir el respeto a su esfera jurídica. En nuestro país esto se logra por medio de uno de los más eficaces medios de control de la legalidad y de la constitucionalidad: el Juicio de Amparo.

9. - LA DIVISION DE PODERES Y SU SISTEMA DE FRENOS Y CONTRAPESOS.

La doctrina de la división de poderes representa uno de los principios torales de los sistemas jurídicos democráticos, y ha sido adoptada por el constitucionalismo moderno como piedra angular de la estructura de los órganos del Estado. No constituye un principio doctrinario inmóvil, sino una institución jurídico-política dinámica que se ha desarrollado a través de la historia con variantes diversas dependiendo de la época y el lugar. Aún cuando desde las ciudades estado griegas del siglo IV, antes de Cristo, aparecen antecedentes de esquemas de gobierno que pudieran ser considerados como regímenes de división de poderes, no es hasta la formulación por parte de Carlos de Secondant y de la Bredé, Barón de Montesquieu, quien inspirado en la obra del inglés John Locke, propugnó en su obra cumbre "Espirit des Lois", los rasgos característicos de la división de poderes en su sentido moderno. En su libro Montesquieu intenta encontrar una fórmula que evitara el abuso del poder, a través de la falta de confusión de los poderes públicos en un solo ente o entidad, como una reacción ante el absolutismo monárquico, dividiendo el ejercicio del poder público en legislativo, ejecutivo y judicial, cada uno con funciones plenamente especificadas con el propósito de que "el poder controle al poder"; fue así como el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, estableció dos principios, el de los derechos del hombre y el de la división de poderes, al enunciar que: "Toda

sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución.” Previamente varias de las Constituciones de los Estados que concurrieron a la Federación de las Colonias Americanas habían consignado el principio de división de poderes. Este principio fue plasmado implícitamente en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, acorde con un principio mecanicista de frenos y contrapesos para evitar la concentración del poder y controlar su ejercicio. El principio de división de poderes penetró en el Derecho Público Mexicano a través de su inclusión en la Constitución de Apatzingán de 1814, misma que no tuvo vigencia positiva, pero que constituye un excelente documento para el estudio de la evolución de dicha institución en nuestro país. A partir de ahí aparece la división de poderes en la mayoría de los documentos surgidos después de la independencia de México.

División, implica la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos interdependientes, y cuya actuación entrafña el desarrollo del poder público de manera conjunta, existiendo una vinculación recíproca que mantiene la unidad y cohesión de dichos órganos, atento a que, no son entes autónomos en sí, sino entes unidos con la finalidad de dar identidad de gobierno al Estado en lo particular y general. Así, para el eminente jurista Ignacio Burgoa: “Es evidente que, para que opere la juridicidad mediante los dos tipos de control mencionados sobre los actos del poder público, se requiere la *división o separación de poderes*, que es otro signo denotativo de la democracia.”⁸

En la actualidad la moderna teoría administrativa y constitucional ha abandonado el esquema tradicional de la división de poderes para sustituirlo por un esquema de colaboración entre poderes. En este sentido se repudia al sistema tradicional de división de poderes que utiliza un criterio formal de diferenciación, en el que se dice que la función legislativa corresponde al llamado poder legislativo; la función

⁸ Burgoa, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano, opus cit., página 579.

administrativa corresponde al llamado poder ejecutivo; y la función jurisdiccional corresponde al llamado poder judicial; sin embargo, la realidad rebasó esta visión formalista, y ante la complejidad de las funciones en el Estado moderno, se ha impuesto la clasificación de los órganos estatales en función a sus características intrínsecas, esto es, un criterio material. Con este criterio podemos analizar al órgano del poder público desde el punto de vista de las funciones que realiza; así podemos encontrar que el llamado poder judicial realiza no solo funciones jurisdiccionales, sino también funciones propiamente administrativas y legislativas, y así los demás "poderes". La distinción entre órgano y función radica en que la función es la sustancia en que se manifiesta la actividad del Estado y los órganos del poder son los diferentes entes encargados de desempeñar las diversas funciones públicas, de donde se advierte la distinción del poder propiamente dicho, como función de imperio, de los órganos a quienes se confía su desempeño.

Así pues se estima que la idea primordial del principio de división de poderes consiste en el reparto del poder entre diferentes órganos, no para aislarlos, sino para permitir un control recíproco, impidiendo la concentración de un poder excesivo en un solo individuo y garantizar su regularidad jurídica, consecuentemente la colaboración entre poderes es la forma de expresar la necesidad de distribuir y controlar, respectivamente, el ejercicio del poder político e impedir el abuso en perjuicio de la colectividad. Es en sus funciones de control, como el principio de división de poderes se vincula con el tema de nuestra tesis.

CAPÍTULO SEGUNDO
EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE
CONTROL CONSTITUCIONAL EN LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CAPÍTULO SEGUNDO. EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824,

Previamente a la Constitución Federal de 1824, es importante destacar para los propósitos de nuestro estudio, al Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, documento jurídico-político, que aunque no tuvo vigencia positiva, es un antecedente lógico en materia de control constitucional atento a que, en su cuerpo normativo, se establecían facultades a favor del Supremo Tribunal de Justicia para proteger los derechos ciudadanos establecidos en dicho cuerpo normativo a favor de los ciudadanos; esta Constitución contenía preceptos que permiten reconocer la defensa de los derechos de los particulares, como se desprende de su artículo 124 en el que se decía que la íntegra conservación de los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad era el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

La responsabilidad de los funcionarios públicos se plasmaba en el artículo 27, en el artículo 28 se establecía la garantía de seguridad jurídica, que consistía en la afirmación que consideraba tiránicos y arbitrarios "los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de ley"; en el artículo 31 se consignaba la garantía de audiencia consistente en que nadie podía ser juzgado ni sentenciado sino después de haber sido oído legalmente. Respecto de la propiedad la casa era inviolable, solo se podía ingresar a ella en los casos que señalaba el artículo 32, a saber: por incendio, inundación o reclamación de la misma. Las ejecuciones civiles y visitas domiciliarias sólo podían hacerse durante el día y con respecto a la persona y objeto indicado en el acta que se instrumentase para la llamada "visita de ejecución" como se plasmaba en el artículo 33; Según el artículo 34 todo individuo podía disponer de sus propiedades con respeto a las leyes; en el artículo

35 se asentaba que nadie podía ser privado de sus posesiones sino mediante la pública necesidad y la justa compensación. En los artículos 39 y 40 se establecía el derecho a la educación, la libertad de hablar, discurrir y manifestar opiniones por medio de la imprenta, sujeta a que no turbara la tranquilidad pública u ofendiese el honor de los ciudadanos. También, en estos mismos artículos se consignaba la participación del Supremo Tribunal de Justicia, que se integraba con cinco miembros, y le correspondía conocer de todos los recursos de fuerza de los Tribunales eclesiásticos y de las competencias que se planteasen entre los jueces subalternos, fallar o confirmar las sentencias de destitución de los empleados públicos sujetos a la competencia de esta Tribunal, aprobar o revocar las sentencias de muerte o destierro que pronunciaran los tribunales subalternos y finalmente conocer de las demás causas temporales, así criminales como civiles en segunda o tercera instancia. Este ordenamiento, aunque no plasmaba específicamente el control de la constitucionalidad, tal y como lo conocemos en la actualidad, es un importante antecedente para nuestro tema, atento a que permite vislumbrar, con premonición jurídico-política, la necesidad de instituciones de esta naturaleza tutelares del régimen constitucional y legal.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre de 1824, fue la primera Constitución Mexicana con vigencia positiva hasta el año de 1835, tiene como antecedentes ideológicos a la Ilustración, y específicamente, las ideas de los pensadores franceses denominados "Los Enciclopedistas", como: Rousseau, Voltaire, Diderot, D' Alambert, Montequieu, etc., y en particular las ideas plasmadas en la Constitución de los Estados Unidos de América del 14 de julio de 1787 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Entre las instituciones que destacan para los propósitos de nuestra tesis se encuentra que las garantías individuales se establecieron en un apartado especial; como punto oscuro hay que aclarar que el catálogo de garantías de este cuerpo constitucional, es menor al establecido en la Constitución de Apatzingán, lo que no la demerita pues el momento histórico influyó para ello, ya que los constituyentes

atendieron más a los aspectos políticos y de organización de la nueva nación que a los asuntos económicos y sociales, su principal preocupación era organizar políticamente al país, estableciendo las bases de funcionamiento de los órganos gubernamentales, por lo que colocaron en segundo plano a los derechos del hombre. No obstante se consignan algunas garantías como la libertad de imprenta en su artículo 50, fracciones I, II y III; el Congreso tenía la facultad de promover la ilustración, lo que puede ser considerado como el derecho a la educación, también debía proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que no se pudiera suspender su ejercicio, facultad que debe relacionarse con el contenido del artículo 50. Además, en el artículo 112, fracciones II y III, se establecía la restricción al Presidente de la República de no privar a ninguno de su libertad ni imponerle pena alguna, salvo que el bien y seguridad de la federación lo exigiese. Igualmente, el ejecutivo no podía ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, a menos que mediara la utilidad general, previa aprobación del Senado e indemnización. En los artículos del 147 al 152 se plasmaban diversas garantías como son: la prohibición de la confiscación de bienes, las leyes retroactivas, tormentos, detención sin pruebas, registro de las casas, papeles y otros efectos sin disposición de ley.

En cuanto a la declaración de garantías individuales, la Constitución de 1824 fue deficiente ya que no consignaba el medio de tutelarlas, no existió control de la constitucionalidad en su aspecto práctico, porque no se dieron los mecanismos que la propia constitución señaló, a pesar de que en el artículo 137, fracción V, inciso sexto, se advertía una facultad otorgada a la Corte Suprema de Justicia para conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley, lo que podría constituir un medio de control de la legalidad y de la constitucionalidad, sin embargo nunca se promulgó la ley reglamentaria correspondiente lo que hizo inoperante a esta institución.

Interesante atribución tenía el denominado Consejo de Gobierno, cuerpo que funcionaba en los recesos del Congreso, ya que debía velar sobre la observancia de la constitución, del Acta Constitutiva y leyes generales, sin embargo esta facultad fue ejercida en forma accidentada. También la Corte nunca funcionó con sus facultades de control de la constitucionalidad, puesto que, como ya se mencionó nunca se estableció la ley reglamentaria respectiva.

2. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

La Constitución Federal de 1824 estuvo vigente hasta el año de 1835, en el cual la lucha política llegó a extremos insospechados, al grado de que el Presidente Guadalupe Victoria debió enfrentar la rebelión de su Vicepresidente, Nicolás Bravo, representante del conservadurismo. Entre los movimientos conservadores del padre Arenas, la expulsión de los españoles de nuestro país y la invasión del Brigadier Barradas, finalizó el período de gobierno de Victoria; resulta electo para ocupar la presidencia el General Manuel Gómez Pedraza; sin embargo el General Vicente Guerrero, se levanta en armas desconociendo la designación de Gómez Pedraza y ocupa la presidencia. Durante su gobierno, Guerrero enfrenta a la revuelta de la Acordada y la asonada del General Lobato; finalmente es derrocado mediante el llamado "Plan de Jalapa" que lleva al poder al General Anastasio Bustamante. Al incomodo Guerrero se le asesina, merced a la traición del marino genovés Francisco Picaluga. El 1º de abril de 1833 asumen la presidencia de la República Antonio López de Santa Anna, como Presidente, y don Valentín Gómez Farias, como Vicepresidente. Santa Anna se retira a descansar a su hacienda, por lo que se ocupa del despacho presidencial Gómez Farias, quien impulsa una amplia reforma de tipo liberal; ante la oposición conservadora a las reformas, en el año de 1834 concluye el primer intento de gobierno liberal en México.

El 9 de julio de 1834 se expidió la convocatoria para un Congreso constituyente, con el propósito de reformar a la Constitución de 1824. Este Congreso aprueba en

1836 las denominadas "Bases Constitucionales expedidas por el Congreso constituyente el 15 de diciembre de 1835".

La Constitución de 1836 cambió el régimen federativo consignado en la Constitución federal de 1824, por el centralismo instaurado debido a los cambios políticos de la época, donde el partido conservador impuso su criterio sobre el partido liberal logrando la modificación de la Constitución Federal, dicha constitución centralista, fue llamada Constitución de las Siete Leyes debido a que estaba constituida por siete libros o leyes, la Segunda de estas leyes, en su artículo 12, establecía las bases para la estructuración de un órgano político de control de la propia constitución como un cuarto poder independiente y superior a los otros tres poderes, Los constituyentes de esta época se inspiraron en las doctrinas de los publicistas europeos en especial en el francés Benjamín Constant, por su obra "Curso de Política Constitucional", donde se plasma la idea de un poder conservador de la constitución y de hecho copió el modelo del Senado Conservador, conforme al proyecto de su creador José Sieyès. Dicho organismo llevó el nombre de "Supremo Poder Conservador", integrado por cinco miembros que tenía como tarea sostener la estructura de la justicia federal, con la finalidad de mantener los poderes establecidos dentro del límite de sus atribuciones, asegurando su equilibrio, declarando inconstitucionales los actos contrarios a la constitución que proviniesen de cualquiera de los otros tres poderes, a solicitud de alguno de los otros dos. Consecuentemente controlaba la conservación de la pureza de la Constitución y las leyes secundarias, el Supremo Poder Conservador tenía facultades excesivas, con acción tan amplia, que podía dictar la incapacidad física y moral del presidente de la República, suspender las sesiones del congreso y la suprema corte, nulificar las leyes mismas y los actos de los otros poderes. Entre las facultades que tenía estaba la de declarar la nulidad de una ley o decreto cuando fuera contraria a un artículo expreso de la Constitución, de hacer la misma declaración, en igual caso, respecto del poder ejecutivo y de declarar igualmente, la nulidad de los actos de la suprema corte de justicia en caso de usurpación de facultades, lo que podía provocar peligrosos conflictos para la República dada la

situación política de la época, ya que los asuntos de su competencia debían discutirse, resolverse y publicarse en un término corto e improrrogable, además de tener dicha resolución efectos generales. Sus cinco miembros no podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones y sólo eran responsables de sus actos ante Dios y ante la opinión pública.

Por lo anterior el Supremo Poder Conservador fue un fracaso durante los cinco años de su existencia, pues nunca pudo actuar de acuerdo con las normas que lo crearon, ya que su actuación fue drásticamente limitada por los poderes que tenía que controlar, específicamente el poder Ejecutivo que no le permitía actuar conforme a sus facultades, considerando nulo lo hecho por el referido poder conservador, negándose a decretar lo declarado por el archicitado poder, resultando nugatoria su acción durante su existencia. Además el Supremo Poder Conservador no podía actuar a solicitud de particular, sino únicamente por las autoridades que eran las que en su conjunto violaban la ley, por lo que su existencia no obedecía tanto al deseo de garantizar las libertades públicas frente a las autoridades, sino a mantener el sistema imperante en ese momento histórico. Sin embargo no todo fue nocivo en el caso del Supremo poder Conservador fue una primera tentativa de dar estabilidad y firmeza a las instituciones, además indirectamente protegió los derechos del individuo contra los atropellos del poder, desde el momento en que tales derechos estaban establecidos en la Primera, de las Siete Leyes, que contenía tantos los derechos como obligaciones de los mexicanos y extranjeros que habitasen en el territorio de la misma, referentes a la seguridad personal, a la propiedad, a la legalidad y a la libertad de prensa y pensamiento, como se prescribía en el artículo 2 de la citada ley. Este mecanismo de control de la constitucionalidad del derecho mexicano fue la primera institución de carácter típicamente político, sus resoluciones eran de efectos generales, oponibles erga omnes, sin embargo, a pesar de tener todo un marco normativo que regulaba su actuación, careció de seriedad por las causas que ya manifestamos líneas arriba.

3. EL VOTO DE JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ DE 1840.

La constante inquietud y las pugnas entre grupos políticos que avivan la guerra civil en México, aunado a las agresiones de países extranjeros, propician por tercera vez el retorno al poder de Antonio López de Santa Anna en 1839. En 1840 se presenta un proyecto de reformas a las Siete Leyes Constitucionales; en esa comisión de otro proyecto del mismo año, destaca el voto particular del diputado José Fernando Ramírez, documento de interés para nuestro tema ya que en él se señala la idea del control de la constitucionalidad a través de la Suprema Corte de Justicia.

Este diputado afirmaba que: "...no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador, ninguna otra medida podía, en mi concepto, remplazar su falta que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cierto número de Diputados, Senadores, de Juntas Departamentales reclamen alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diere a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte Suprema." Y abundaba: "Cuando el Supremo Gobierno la cuarta parte de los diputados, la tercera parte de los senadores presentes que compongan actualmente sus respectivas Cámaras, o la tercera parte de las Juntas Departamentales reclamen una ley como anticonstitucional, decidirá la cuestión la Suprema Corte de Justicia en juicio contencioso... una ley fijará las circunstancias y el modo en que ha de verificarse este juicio." De este voto particular el jurista Ignacio Burgoa, afirma que: "Es en don José Fernando Ramírez en quien podemos advertir la influencia del sistema de control constitucional imperante en la Constitución americana, al apuntar en su 'voto' la conveniencia de que en México existiera un medio de mantener el régimen constitucional"⁹

Por nuestra parte consideramos que este voto constituye en sí mismo una transición que se va a dar en México de un régimen de control de la

⁹ Burgoa, Ignacio; El juicio de amparo, 29ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1992, página 114.

constitucionalidad ejercido por órgano político, a uno sustentado en un órgano jurisdiccional.

4. MANUEL CRESCENCIO REJÓN Y LA CONSTITUCIÓN YUCATECA DE 1840.

A este personaje corresponde el mérito de haber iniciado el régimen de control constitucional en México. En el proyecto de Constitución para el Estado de Yucatán de diciembre de 1840, ideó un medio para preservar el orden emanado de la Constitución, o juicio de amparo, con características propias para nuestro país; institución ejercitada por el Poder Judicial, y que se hacia extensiva a cualquier acto que vulnerara la constitucionalidad.

En el artículo 53 del documento en estudio, se establecía que: "Corresponde a este tribunal reunido (en alusión a la Suprema Corte de Justicia de Yucatán): I. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra leyes y decretos de las legislaturas que sean contrarios a la Constitución: o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se haya infringido el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas." También, en ése documento se instituyó un mecanismo de control difuso de la constitucionalidad, puesto que, en sus artículos 64 y 65 se establecía el amparo contra funcionarios que no pertenecieran al poder judicial, ejercido por los jueces de primera instancia, y el amparo que se solicitaría ante los superiores de los jueces, por las violaciones que cometiesen en perjuicio de los derechos fundamentales, respectivamente.

De la obra de Rejón, el maestro Ignacio Burgoa, opina que: "Los lineamientos generales esenciales del juicio de amparo establecidos por las Constitucionales de 57 y de 17 se encuentran en la obra de Rejón, con la circunstancia ventajosa,

como ya dijimos, de que la hacía procedente contra cualquier violación a cualquier precepto constitucional, que se tradujera en agravio personal...¹⁰

Hay que hacer mención, aún en contra de opiniones adversas, que este proyecto no es obra exclusiva de Manuel Crescencio Rejón, ya que también fue suscrito por Pedro C. Pérez y Darío Escalante.

Para el jurista Daniel Moreno la importancia de la Carta fundamental yucateca, estriba en que: "La separación momentánea de Yucatán, por las agresiones de Santa Anna, hicieron que la legislatura de esa entidad, que incluso comprendía Campeche, parte de Tabasco y la actual Quintana Roo, elaborase una carta política, obra de Manuel C. Rejón, que era la más avanzada hasta esos tiempos y en el que (sic) claramente se establece el juicio de amparo y un auténtico sistema representativo, democrático y federal."¹¹

Sin restar importancia a la obra de Manuel Crescencio Rejón, como ya lo asentamos líneas arriba, es el voto de José Fernando Ramírez, la obra que representa el primer intento por instrumentar en nuestro país el régimen de control constitucional por órgano jurisdiccional.

5. - EL PROYECTO DE LA MINORÍA Y LA MAYORÍA DE 1842.

Con las Bases de Tacubaya se convocó a un nuevo Congreso constituyente, al que concurrieron representantes de diversos grupos, en este Congreso sobresalen gente como: Manuel Gómez Pedraza, La Fragua, Mariano Riva Palacio, Muñoz Ledo, Mariano Otero, Espinoza de los Monteros, entre otros. Ante la falta de consenso entre los congresistas, se generaron dos proyectos uno de la mayoría y otro de la minoría. Para los propósitos del presente trabajo tiene importancia el proyecto de la minoría, en la que participaban Espinoza de los Monteros, Mariano

¹⁰ Burgoa, Ignacio; El juicio de Amparo, opus cit., página 115.

¹¹ Moreno, Daniel; Derecho Constitucional Mexicano, 11ª. Edición, revisada y puesta al día; Editorial Porrúa, México, 1990, página 141.

Otero y Muñoz Ledo, en dicho proyecto se declaraba a los derechos del individuo como objeto de la protección de las instituciones constitucionales, estableciendo con este fin, en su artículo 80, un sistema de control constitucional mixto, esto es, por órgano judicial y político. En el control judicial se otorgaba competencia a la Suprema Corte para atender los reclamos de los particulares contra actos de los poderes ejecutivo y legislativo de los Estados que conculquen los derechos individuales. En relación con el control por órgano político, quedaba en manos de las legislaturas de los Estados, a petición del presidente con acuerdo de sus ministros o de 18 diputados o de 6 senadores o de 3 legislaturas.

El proyecto de la mayoría, entre cuyos miembros se encontraba el jurista José Fernando Ramírez, consignó un sistema de control constitucional en el que se atribuyó al Senado la facultad de declarar nulos los actos del ejecutivo violatorios del orden emanado de la Constitución, de las Constituciones Departamentales o de las leyes generales; los efectos de esta declaración de inconstitucionalidad eran de tipo general, esto es, surtían efectos "erga omnes". Para el jurista Oscar Vázquez del Mercado: "...el sistema de control constitucional (que se regulaba en el proyecto de la minoría) era de carácter mixto, pues por una parte, se establecía el control judicial, en el caso de violación de garantías individuales, y por la otra se instituía el control político, porque se daba la intervención a los órganos políticos."¹²

6. - LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.

Ante la defensa que se realizó por parte de la minoría de su proyecto de 1842, que obliga a la mayoría a buscar consenso para un nuevo proyecto de Constitución, e inconforme con los resultados de tipo liberal que contenía la nueva Carta Magna, Santa Anna se retira a su hacienda de "Manga de Clavo"; mientras

¹² Vázquez, del Mercado Oscar; El control de la constitucionalidad de la Ley; 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1978, página 144. La frase entre paréntesis es nuestra.

tanto Nicolás Bravo disuelve al Congreso y nombra a una junta de notables denominada "Junta Nacional Legislativa", para que elaboraran un documento constitucional, al que se llamó "Bases Orgánicas" del 12 de junio de 1843. Estas Bases constaban de 11 títulos, denominados: "I.- De la nación mexicana, su territorio, forma de gobierno y su religión; II.- De los habitantes de la República; III.- De los mexicanos, ciudadanos mexicanos y derechos y obligaciones de unos y otros; IV.- Poder Legislativo; V.- Poder Ejecutivo; VI.- Poder Judicial; VII.- Gobierno de los Departamentos; VIII.- Poder Electoral; IX.- Disposiciones generales sobre administración de justicia; X.- De la hacienda pública y XI.- De las observaciones y reforma de estas bases."

A pesar de sus aciertos, en esta Carta Fundamental se omitió considerar señalar un medio de control de la constitucionalidad; sin embargo, en su artículo 66, fracción XVII, señalaba como facultad del Congreso negar la aprobación de los decretos dados por las asambleas departamentales que fuesen contrarios a la Constitución o a las leyes, quizá como residuo del sistema de control por medio de órgano político.

7. - EL ACTA DE REFORMAS DE 1847.

En el año de 1847 los Estados Unidos de América invaden a nuestro país. Son electos para ocupar la presidencia Antonio López de Santa Anna y para la Vicepresidencia Valentín Gómez Farias; el primero se pone al frente del Ejército Mexicano para enfrentar la invasión, el segundo se hace cargo del gobierno e inmediatamente expide un Decreto para obtener quince millones de pesos para financiar la guerra, esta conducta trae como consecuencia que algunos sectores de la iglesia, el ejército y los moderados, cuyo líder era Mariano Otero, provocaran la rebelión de los Batallones Cívicos o "Polkos" en contra de la presidencia de Gómez Farias. Esta rebelión hace que Santa Anna retorne a la presidencia y que se elimine a la vicepresidencia.

En estas condiciones de revuelta, se integró la Comisión de Constitución integrada por Juan José Espinoza de los Monteros, don Manuel Crescencio Rejón, don Mariano Otero, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta. En febrero de 1847, treinta y ocho diputados propusieron que se restableciera la Constitución de 1824; el 4 de abril de ese mismo año Mariano Otero presenta su voto particular pronunciándose por la vigencia de la Carta Magna del 24 pero adicionada con un Acta de Reformas, voto que se rechazó.

El Acta de Reformas que restablece la vigencia de la Constitución de 1824, fue promulgada el 18 de mayo de 1847, con un total de 30 artículos. En este documento constitucional nace a la vida jurídica, ya debidamente perfilado, nuestro juicio de garantías. En el artículo 25 de este ordenamiento destacan las ideas de Mariano Otero, artífice de su contenido. En el mencionado precepto se establece la protección legal a favor de: "Cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare." Aquí se plasma la llamada "fórmula Otero", esto es, aquélla que limita los efectos del juicio de amparo al caso concreto, evitando hacer una declaración general sobre la ley o acto que motiva la solicitud de garantías. En su artículo 5 dejaba a una ley la regulación de las garantías individuales; y en sus artículos 22 y 23 se tutelaba por medio de la acción de amparo la competencia reservada a los Estados y a la Federación.

El mérito del Acta de Reformas consiste en establecer un mecanismo de control constitucional por medio de órgano jurisdiccional; sin embargo, como ya lo analizamos, en el proyecto de la minoría de 1842, ya se establecía un sistema de control de la constitucionalidad de tipo político, con efectos generales o "erga omnes", contrario al efecto particular de la llamada "fórmula Otero" que tan

nefasta ha sido en la vida jurídica de nuestro país al permitir la coexistencia de leyes que se ajustan a la Carta Magna, con otras contrarias a su contenido.

Hay que destacar que el juicio de garantías consignado en las Bases nunca se pudo aplicar, puesto que la ley reglamentaria que enunciaba su artículo 5 nunca se emitió.

8. - LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.

Después del triunfo de la Revolución de Ayutla, que impulsa a don Juan Álvarez a la Presidencia de la República luego de derrocar a Antonio López de Santa Anna, en diciembre de 1855 se hace cargo de la Presidencia de nuestro país Ignacio Comonfort, quien el 15 de mayo de 1856, expidió un Estatuto Orgánico de la República Mexicana, además, se comprometió a generar una ley de garantías individuales, como parte de su oferta administrativa. No podemos dejar de lado el intento de imponer al imperio de Maximiliano de Habsburgo, que trae como consecuencia la invasión francesa a nuestro país y la heroica resistencia de don Benito Juárez. Don Juan Álvarez, antes de dejar la presidencia, convocó el 22 de octubre de 1855 a un Congreso Constituyente. Se efectuaron las elecciones y el 18 de febrero de 1856 se inaugura el Congreso y se hace el nombramiento de las comisiones. En este Congreso participan gentes distinguidas como: Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez "El Nigromante", Guillermo Prieto, Valentín Gómez Farias, Francisco Zarco, entre otros.

En los debates, el diputado conservador Marcelino Castañeda propuso que la Constitución de 1824 y el Acta de Reformas de 1847, formasen la Constitución de la República. Esta discusión estuvo presente durante todos los trabajos del constituyente de 1857, sin embargo, la evolución del espíritu liberal va a permitir hacer frente a esta nueva escalada de los conservadores.

El 16 de junio de 1856 se presenta el proyecto de Constitución al Congreso y el 4 de julio se inicia el debate sobre la parte general, y se aprueban algunos artículos relacionados con los derechos del hombre, ante los denodados intentos de los conservadores por imponer la Carta Fundamental del 24, los "puros" o liberales, se unieron en el esfuerzo de impulsar el proyecto que se estaba discutiendo y, así, los debates continuaron hasta el mes de enero de 1857. Los trabajos de la Asamblea concluyeron el mes de febrero de ese mismo año y el 5 de febrero de 1857 se firmó la Carta Magna, con fuerte influencia de la Independencia Americana y la Revolución Francesa, misma que se promulga el 12 de febrero.

El contenido del Documento Fundamental de 1857, se establece en ocho títulos que llevan por nombre: "I.- De los derechos del hombre; II.- De la soberanía nacional y de la forma de gobierno; III.- De la división de poderes; IV.- De la responsabilidad de los funcionarios públicos; V.- De los Estados de la Federación; VI.- Previsiones generales; VII.- De la reforma de la Constitución; y VIII.- De la inviolabilidad de la Constitución." Se estableció un sistema de gobierno republicano, representativo, democrático y federal; El poder de la Federación se dividió para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el tercero estaba regulado en los artículos 91, 92 y 93, se componía de una Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales de Circuito y de Distrito, y nuestro más alto tribunal se estructuraba con once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general; elevaba a principios legales instituciones emanadas del federalismo y de las aspiraciones del partido liberal, por lo que esta Carta Magna puede ser conceptualizada como una insoslayable aportación de sus artífices a la vida jurídica y política de nuestra Nación.

Para los propósitos de esta monografía hay que asentar que en este Documento Constitucional ya se establecía el juicio de amparo, transformándose en una institución defensora de la constitucionalidad y de las garantías individuales de tipo jurisdiccional. En la misma se plasmaron, como en su momento aconteció en el Acta de Reformas de 1847, las garantías de libertad, igualdad, propiedad y

seguridad, las cuales se consignaron en sus artículos del 20 al 24; la competencia de los Tribunales federales para resolver controversias relacionadas con el control constitucional se regulaba en el artículo 101; y en el artículo 102 se mencionan varios principios que aún en la actualidad forman parte de nuestro juicio de amparo, como son: los de iniciativa de parte agraviada, la vía judicial para la substanciación de la controversia y el principio de relatividad de las sentencias o la denominada "fórmula Otero", además de que dejaba a una Ley reglamentaria establecer las formas y procedimientos que tendría esta controversia. Para el jurista Ignacio Burgoa: "En la Constitución de 57 desaparece el sistema de control por órgano político que estableció el Acta de Reformas de 1847, documento que, según hemos afirmado, lo combinó con el sistema jurisdiccional."¹³

Un dato curioso relacionado con este artículo tiene que ver con la mutilación que sufrió y que se atribuye al diputado León Guzmán. En el artículo 102 se establecía que el amparo sería procedente "previa la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo", quienes calificarían el acto violatorio de la forma en que se regulase en la ley orgánica, sin embargo al ser aprobado el texto de la Constitución, en la sesión del 5 de febrero de 1857, se suprimió este párrafo.

También hay que asentar que en el tercer mandato del presidente Benito Juárez se emitió la Ley Reglamentaria en materia de amparo en 1869, misma que es sustituida por la 1882, que posteriormente fue incluida en el Código Federal de Procedimientos de 1897 y más adelante se integró al Código de Procedimientos Civiles de 1909.

9. - LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.

La dictadura porfirista emanada de los Planes de la Noria y Tuxtepec, se volvió oprobiosa para las mayorías en nuestro país. Esto trajo consigo gran descontento

¹³ Burgoa, Ignacio, El juicio de amparo, opus cit., página 125.

social. Ante las declaraciones del General Porfirio Díaz al periodista James Creelman, en el sentido de que el país ya estaba preparado para la democracia, se desata una gran efervescencia política y surgen diversos partidos políticos, entre ellos el Liberal y el Antirreleccionista; el terrateniente Francisco Indalecio Madero escribió un libro que llevaba por título "La sucesión presidencial de 1910"; y en 1910 ante la reelección de Porfirio Díaz, y su encarcelamiento, decide emitir el 5 de octubre de 1910 el llamado "Plan de San Luis" convocando al pueblo a la lucha armada, con lo que se inicia la Revolución Mexicana. A la lucha revolucionaria se sumaron gentes de la talla de Doroteo Arango, alias "Pancho Villa", Alvaro Obregón, Venustiano Carranza y Plutarco Elías Calles, Lucio Blanco, Emiliano Zapata, y muchos otros. La guerra civil fue cruenta hasta que el bando revolucionario obtiene el triunfo, no es el propósito del presente trabajo extenderse en cuestiones históricas, baste mencionar que en plena lucha armada se dieron loables intentos de organizar jurídicamente a nuestro país, tal es caso de la "Convención de Aguascalientes" de 1914.

El primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, el 14 de septiembre de 1916 convocó a un Congreso Constituyente, con el ánimo de reformar la Carta Magna de 1857. Este Congreso inicia sus juntas en la Ciudad de Querétaro como Colegio Electoral el 21 de noviembre de 1916 y el 1º de diciembre de ese mismo año se inauguran sus sesiones, y en su mensaje inaugural presenta Carranza un proyecto de Constitución. En este Congreso sobresalen diputados de todas partes del país, entre los que hay que mencionar a: Francisco J. Múgica, Fernando Lizardi, José María Truchuelos, Heriberto Jara, Enrique Recio, Aguirre Berlanga, entre otros. Después de fuertes debates el de 31 de enero de 1917 se clausuran las sesiones, promulgándose la nueva Constitución el 5 de febrero de 1917.

En lo que se relaciona con los derechos del hombre en la Carta Magna del 17 se reconocen los de libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica, contenidos en los primeros veintinueve artículos en la denominada parte dogmática; sin

embargo, un verdadero avance para su época fue la institucionalización de los denominados derechos sociales, relativos a los obreros y campesinos que se plasmaron en los artículos 27 y 123 de este Documento Fundamental; se establece el dominio directo de la nación en materia de tierra y recursos naturales y se reivindica el derecho del Estado Mexicano sobre ciertos productos del subsuelo, como es el caso del petróleo.

No es el propósito de la presente tesis realizar el estudio de la evolución histórica de las instituciones contenidas en la Constitución de 1917; y dado que, en su oportunidad analizaremos las normas relacionadas con el control constitucional en los capítulos respectivos, solo nos limitaremos a enunciar aquí el contenido de los principales artículos de la Constitución de 1917 que se relacionan con nuestro tema.

Las principales instituciones de control constitucional se encuentran en el Título Tercero, Capítulo IV, que lleva por nombre: "Del Poder Judicial", y específicamente en los artículos 103, en que se faculta a los tribunales de la federación para resolver toda controversia relacionada con: "...Por leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales... Por Leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y... Por Leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal." En este precepto se establece la procedencia del medio de control jurisdiccional por excelencia de nuestro país, el juicio de amparo; este precepto debe relacionarse con el contenido del artículo 107 en el cual se establecen los principios básicos que rigen esta materia, como son: el de instancia de parte agraviada; el de relatividad de las sentencias dictadas en el juicio de amparo; el de suplencia de la queja; el de procedencia del juicio de amparo; el de prosecución judicial del amparo, entre otros, y se deja el establecer el procedimiento para su trámite a una ley, que es la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, mejor conocida como Ley de Amparo. Con relación al tema del juicio de amparo el

maestro emérito de la Facultad de Derecho, Ignacio Burgoa Orihuela, considera que: "Si la forma de concepción de las garantías individuales varía en ambas Leyes Fundamentales, así como la situación de relaciones entre el Estado y sus miembros, no acontece lo mismo en lo tocante al medio de control o protección de los derechos del hombre principalmente, pues su procedencia general es exactamente igual en ambos regímenes constitucionales con la sola diferencia de que, mientras en la Constitución de 57 es muy sucinta por lo que se refiere a la normación del juicio de amparo, la vigente en su artículo 107, es mucho más explícita y contiene... una completa regulación de su ejercicio, detallado por la Ley Reglamentaria correspondiente."¹⁴

Otras interesantes instituciones de control que se regulan en nuestra Carta Magna es la controversia constitucional contenida en el artículo 105, y que puede ser solicitada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los poderes ya sea municipales, locales o federales, o por los poderes de un mismo estado o de la federación y tiene por objeto declarar la nulidad general o parcial de las disposiciones generales, en su caso; y de la acción de inconstitucionalidad por la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución y que puede ser intentada por un determinado número de Senadores, Diputados, Legislaturas estatales, los partidos políticos y el Procurador General de la República, y siempre y cuando las resoluciones se tomen por una mayoría de ocho votos de los Ministros las normas impugnadas se declararan nulas. Y se deja a un a ley reglamentaria la determinación de los procedimientos para actualizar a estas instituciones.

Para finalizar en el artículo 102-B se hace mención de una institución de carácter sui generis inspirada en el ombusman escandinavo, la llamadas Comisiones de Derechos Humanos que pueden emitir recomendaciones no vinculatorias y formular recomendaciones y denuncias públicas, institución que, en algunos casos, se ha transformado en un dique contra la impunidad.

¹⁴ Burgoa, Ignacio, El juicio de Amparo, opus cit., página 132.

CAPÍTULO TERCERO
MECANISMOS PARA LA DEFENSA DE LA
CONSTITUCIÓN.

CAPÍTULO TERCERO

MECANISMOS DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN.

1. - Clasificación.

Sí bien la soberanía implica el poder del Estado para gobernar, la existencia de ese poder aún cuando sea supremo, no significa que el Estado no deba sujetarse a ninguna regla o a ningún control, sino por el contrario debe de dictar y aplicar las reglas conducentes para lograr el bien público, encaminando su actividad dentro de los senderos marcados por esas normas.

El Estado al tener como fin el bien de la comunidad, no tiene derecho a dar órdenes incondicionales, por el contrario, éstas deben sujetarse a principios rectores que las uniformen y que sirvan de barrera contra la arbitrariedad. Su actividad sólo es legítima cuando esta sujeta a un fin específico que como institución le marca el orden normativo, por lo tanto la actividad del estado debe ser controlada, esto es, estar sujeta a un conjunto de mecanismos que permitan obtener el máximo de dicha actividad, pero sin entorpecer la libre interacción de los particulares. Los límites a la actividad del Estado provienen de las instituciones que lo conforman, y una de las instituciones estatales por excelencia es el orden normativo, puesto que regula al Estado, lo estructura y señala sus ámbitos y esferas competenciales.

Con el propósito de obtener la supremacía de la Norma Constitucional se han instituido diversos mecanismos y sistemas de control para lograr dicho fin, supeditando a la Constitución a las leyes y a los actos de autoridad, para lograr el denominado Estado de Derecho. Ya que las violaciones o transgresiones a la norma fundamental deben ser prevenidas, castigadas y reparadas, los medios de control que establece la Carta Magna son los instrumentos por medio de los

cuales se accede a la denominada justicia constitucional, que tiene como propósito lograr la reparación de la Constitución.

Los medios de control pueden ser preventivos, que son aquellos que derivan del principio de supremacía constitucional y que son los preceptos que establecen un autocontrol de la Constitución, circunscribiendo la actuación de los poderes del Estado dentro de sus límites competenciales, para evitar interferencias recíprocas y tutelar los derechos individuales y sociales, además de establecer un sistema para declarar la invalidez de los actos realizados en contravención a su contenido.

Los medios represivos son aquellos que sancionan las infracciones a las normas constitucionales, para que el presunto responsable no quede impune; las penas se fijan en el cuerpo de la Constitución, así como en otros cuerpos normativos.

Los medios reparadores tienen por objeto restablecer el estado de Derecho quebrantado cuando se violan los preceptos constitucionales al aplicar o emitir leyes, lo mismo que al realizar funciones ejecutivas que transgredan las garantías concedidas al gobernado.

Podemos decir que existe un medio de control cuando el procedimiento respectivo se prevea en la Constitución y que tenga por finalidad la defensa de la misma, anulando todo acto de autoridad contrario a ella. Los más importantes medios control Constitucional se dividen en judiciales, los que a su vez se subdividen en medios por vía de acción y por vía de excepción, y políticos.

Atendiendo a la naturaleza del órgano que lleva a cabo el control de la constitucionalidad, se pueden clasificar en:

- Sistema de defensa constitucional por órgano judicial.
- Sistema de defensa constitucional por órgano político.
- Sistema de defensa constitucional por órgano mixto.
- Sistema de defensa constitucional por órgano neutro.

- Sistema de defensa constitucional por órgano popular.

a) Medio de control por órgano judicial.

Los sistemas de control ya estaban vigentes en la España del siglo XII e imperaron hasta el siglo XVIII. Uno de ellos se tramitaba ante el Justicia Mayor de Aragón, el recurso se denominaba de manifestación de las personas, y era uno de los llamados procesos forales, consistía en la defensa de la libertad deambulatoria, oponible contra actos del rey o de sus colaboradores que restringían tal derecho humano. El Justicia Mayor de Aragón o Juez Medio, surgió de los "Pactos de Sobrarbe", que fueron firmados por el Rey y los representantes del pueblo; en este proceso, después de oír en juicio al afectado y a la autoridad que efectuaba la detención resolvía si la detención había sido conforme a las leyes o violatoria de ellas. Durante el desarrollo del recurso el Justicia Mayor resguardaba al manifestado en un establecimiento llamado "Cárcel de los Manifestados", aún cuando podía actuar através de la Institución "dar la casa por cárcel" y que era una especie de arraigo domiciliario.

Otro ejemplo de esta clase de medios de control fue el "Recurso de Fuerza y Protección" y que tuvo vigencia en México hasta después de consumada la independencia. Esta figura jurídica también estuvo vigente en el territorio español. Era la reclamación que enderezaba la persona que se sentía agraviada por un juez eclesiástico, ante un juez seglar implorando su amparo y protección, para que la autoridad civil pidiera a la religiosa levantar la fuerza o cesar la violencia que le hacia al solicitante del recurso. Dados los perfiles de esta institución, es indudable que se considera un antecedente indirecto del juicio de amparo.

El Writ of Habeas Corpus, como medio jurisdiccional de control constitucional tiene su antecedente en el common law anglosajón. La política de expoliación de Juan Sin Tierra, trae como consecuencia la Magna Charta de 1215. En 1642, Carlos II otorga la ley del Habeas Corpus para proteger a sus súbditos contra el

encarcelamiento arbitrario. En 1679 se promulga la Habeas Corpus Amendment Act. En 1689 el Parlamento le impone a los monarcas, el Bill of Rights, en el que se reconoce el derecho de petición y confirma el juicio por jurados como garantía general. El writ of habeas corpus es una orden expedida por un juez competente a la persona o autoridad que tenga recluido a un individuo, para que lo "exhiba" y presente en el lugar y hora que para el efecto se señale, conminando al requerido para que cumpla con las previsiones que señale el juez en el mandamiento para garantizar la seguridad e integridad del detenido. En la actualidad este medio de control todavía se encuentra vigente.

A este sistema de control constitucional por órgano judicial, se le ha denominado sistema norteamericano, puesto que en los Estados Unidos se estableció a través de su Constitución y de ahí se difundió a varios países entre ellos México.

De acuerdo al maestro Ignacio Burgoa, este sistema de control constitucional se identifica de acuerdo a las cuatro características siguientes: "1. La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para impartirla, o se ejerce por las autoridades judiciales en observancia del principio de supremacía de la Ley Fundamental; 2. La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier gobernado que mediante una ley o acto de autoridad *strictu sensu* sufre un agravio en su esfera jurídica; 3. Ante el órgano judicial de control se substancia un procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el sujeto específico agraviado y el órgano de autoridad de quien proviene el acto (*lato sensu*) que se impugne, o bien dentro de los procedimientos judiciales comunes, la autoridad ante la que se ventilan, prescinde de la aplicación u observancia de la ley o acto *stricto-sensu* que se haya atacado por inconstitucional por el agraviado; 4. Las decisiones que en uno y otro caso de los apuntados anteriormente emite el órgano de control, sólo tienen efecto en relación con el sujeto peticionario en particular, sin extenderse fuera del caso concreto en relación con el cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad".¹⁵

¹⁵ Burgoa, Ignacio; El juicio de amparo, opus cit., páginas 159 y 160.

Estas características se reconocen en la doctrina de nuestro país como las que identifican a este medio de control constitucional. El control por órgano judicial es mejor que otros medios de control, ya que sus rasgos distintivos lo hacen más apropiado para la defensa de la Carta Fundamental y para lograr la supremacía de la Constitución, puesto que el gobernado que se vea afectado por la vulneración de sus derechos fundamentales por leyes o actos de autoridad estará facultado para interponer los medios de defensa de la constitución, sin que se permita accionar a cualquiera de los órganos que conforman el Estado o a sus órganos de gobierno en sentido estricto, como sucede en el sistema de control político, puesto que la autoridad carece de interés jurídico, prima facie, para acudir en auxilio de los gobernados en materia de tutela de sus garantías individuales; por lo que, al otorgarse al gobernado la facultad de inconformarse por la actuación contraria a la Constitución por parte del órgano de autoridad, y al permitir a los órganos jurisdiccionales el pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto, se promueve la seguridad jurídica y se fortalece el Estado de Derecho.

Así mismo, por la tramitación de un procedimiento de tipo contencioso en el que intervienen el afectado en su esfera jurídica, o gobernado, la autoridad que emite el acto de autoridad que se impugna y el órgano jurisdiccional encargado de dirimir la cuestión de constitucionalidad, se da mayor certeza jurídica en la resolución del negocio respectivo, puesto que la autoridad encargada de analizar los actos controvertidos tendrá ante sí una serie de medios de prueba para inclinarse a favor o en contra de la constitucionalidad del acto al momento de emitir su resolución. Ello significa, además, que se da la oportunidad a la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnando de defender la legalidad del acto así combatido.

El juicio de amparo, es uno de los sistemas de control constitucional que tiene los rasgos característicos del sistema de control por órgano judicial, como se puede apreciar al analizar los principios fundamentales del amparo, que se consignan en el artículo 107 de nuestra Constitución, y que consisten en:

- Principio de competencia de los tribunales federales para conocer de este tipo de controversias, como lo previenen los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna.
- El principio de relatividad de las sentencias dictadas en el juicio de amparo, o "fórmula Otero".
- El principio de prosecución judicial que representa la tramitación de un juicio propiamente dicho.
- El principio de iniciativa o instancia de parte agraviada y el de definitividad.

Este medio de control constitucional tiene sus raíces en México desde el año de 1839, en el famoso voto del diputado José Fernando Ramírez, quien propuso la abolición del Supremo Poder Conservador y el otorgamiento de la facultad de control constitucional a la Suprema Corte de Justicia; no lo demerita el hecho de que se requería que un órgano del Estado planteará la cuestión de inconstitucionalidad ante nuestro más alto tribunal; posteriormente en el proyecto de Constitución para el Estado de Yucatán de 1840, a propuesta de don Manuel Crescencio Rejón, se implanta el juicio de amparo.¹⁶

El mecanismo de control judicial es el que se encuentra vigente en nuestro país. Este sistema se subdivide sobre la base de la forma de hacerse vigente la iniciación del procedimiento judicial, para conocer de la constitucionalidad de un acto de autoridad: en forma de un juicio independiente y autónomo llamado medio de control constitucional por órgano judicial y por vía de acción; y si la demanda de inconstitucionalidad deriva de la tramitación de un juicio previo, entonces la forma que adopta la defensa de la constitucionalidad es por vía de excepción.

b) Sistema de defensa constitucional por órgano político.

Este sistema de control constitucional fue ideado por el francés José Sieyès, creador del llamado "Jurado Constitucional", puesto por Napoleón Bonaparte en

¹⁶ Ver supra capítulo segundo, puntos 3 y 4.

Francia, mismo que recibió el nombre de "Senado Conservador" en la Constitución del año VIII, y en la de 1852, estas Constituciones francesas, vigentes durante los dos períodos napoleónicos, establecían un procedimiento de oficio a través del cual el Senado, actuando como asamblea única y revisora, analizaba si la Ley aprobada por la Asamblea Nacional Francesa era congruente con la Constitución, en caso de que no lo fuera tenía derecho de veto y se devolvía la Ley inconstitucional para adaptarla a la Constitución. En México las Siete Leyes Constitucionales de 1836, establecieron un medio de control por órgano político el "Supremo Poder Conservador", basado en el Senado Conservador Francés y estaba integrado por cinco miembros; dicho poder se estatuyó en la Segunda Ley Constitucional, en su artículo 12, ahí se hace relación de las atribuciones que le fueron conferidas a este poder. Mismas que son: declarar la nulidad de una ley o decreto; declarar, excitado por el poder legislativo o por la suprema corte de justicia, la nulidad de los actos del poder ejecutivo, cuando sean contrarios a la constitución o las leyes; declarar la nulidad de los actos de la suprema corte de justicia, y con la finalidad de mantener la pureza de la Constitución; desplegaba su actividad, previa solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad que le formularan los otros órganos del Estado que no hubiesen intervenido en los actos que se impugnan.

En este sistema de defensa constitucional hay una ausencia de derechos a favor del gobernado que ha sido afectado en su esfera legal; como es la posibilidad de promover por sí mismo la denuncia de inconstitucionalidad, pues no se le legitima para iniciar el procedimiento encaminado a declarar la inconstitucionalidad de actos de autoridad y leyes contraventoras de la Constitución; así mismo, la falta de un juicio ante el órgano de protección constitucional, implica que la autoridad encargada de resolver sobre el conflicto, no tiene ante sí los elementos suficientes para emitir la declaración relativa sobre la constitucionalidad del acto controvertido, o en su caso, sobre la inconstitucionalidad del mismo. Para el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, las características de este tipo de sistema de control de la constitucionalidad, son: "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 que el órgano del control declare la oposición de un acto de autoridad o una ley con la Constitución; 3. Ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el órgano petionario y aquel a quien se atribuye el acto o la ley atacados; 4. Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos *erga omnes o absolutos*.¹⁷

Por otra parte, el efecto de la sentencia en este tipo de control constitucional tiene efectos "erga omnes" que implica el principio de igualdad ante la ley al dejar sin efectos a una ley contraria a la Constitución; con posterioridad a la fecha de resolución del procedimiento promovido por el órgano del estado que realice las funciones de denunciante de la incongruencia de la ley o acto con la Constitución. La resolución no reviste la forma de una sentencia puesto que ésta recae únicamente en los procedimientos contenciosos dirimidos ante los Tribunales jurisdiccionales.

En este sistema de control constitucional el órgano de control puede ser el Poder Legislativo o un órgano especial creado ex-profeso.

Se considera que este sistema de control constitucional es superior al sistema Judicial, ya que los miembros de la asamblea que tienen a su cargo la defensa constitucional, que pueden ser los legisladores, son conocidos y elegidos por el pueblo, lo que no sucede con el poder judicial, al menos en nuestro país, por lo que le da mayor certeza a la resolución del conflicto, sin embargo sus detractores afirman que en el caso de México, su aplicación práctica no esta acorde con la realidad ya que la mayoría del pueblo desconoce a sus representantes y principalmente, porque los miembros del Congreso de la Unión, órgano político por

¹⁷ Burgoa, Ignacio, El juicio de amparo, opus cit., página 159.

excelencia, que llevaría adelante la defensa de la Constitución, son en su mayoría desconocedores de la materia jurídica.

c) Sistema de control constitucional por órgano mixto.

Esta clase de defensa de la constitucionalidad se constituye por la conjunción de los sistemas de control por órgano jurisdiccional y por órgano político. El antecedente de este sistema se encuentra en la proposición del diputado José Fernando Ramírez, en el Proyecto de la Minoría de 1842, de un sistema de defensa constitucional a través de un juicio contencioso que tenía las características de los sistemas de defensa por órgano político y por órgano judicial, dando lugar al sistema denominado mixto. Posteriormente al reimplantarse el federalismo el 21 de mayo de 1847, y retomar vigencia la Constitución de 1824, en los términos del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, la protección constitucional se encomendó a un órgano mixto; donde la protección constitucional era establecida tanto por un órgano político, que era el Congreso General o las Legislaturas locales, según los artículos del 21 al 24 de dicha Acta, así como a un órgano jurisdiccional que eran los tribunales de la federación, conocedores del juicio de amparo como lo señalaba el artículo 25 de la referida Acta. El Acta tiene su antecedente en el voto particular de Mariano Otero, del 5 de abril de 1847, y es en este documento en el que se establece por primera vez en el ámbito federal el juicio de amparo como medio de control constitucional, contra leyes y providencias del ejecutivo; al igual que un sistema innominado de defensa constitucional por órgano político y que se creó para declarar la inconstitucionalidad de las leyes.

Así pues, la defensa de la constitución esta encomendada a ambos órganos, tanto jurídicos como políticos, en los ámbitos de su propia competencia; aunque pueden tramitarse ante ellos los recursos respectivos, impugnando el acto de autoridad o leyes consideradas inconstitucionales, como sucede cuando ante el órgano político se inicia el procedimiento de inconstitucionalidad por la expedición de una

ley determinada que algún órgano estatal considera inconstitucional, siendo reclamada por el mismo motivo por parte del agraviado por su aplicación ante los órganos jurisdiccionales. Cada uno de estos procesos se sigue con independencia de la actuación estadual, y cada uno de estos órganos dicta su resolución con pleno imperio, esto es, sin hacer depender su decisión de lo que su co-controladora determine. En este sistema se legitima conjuntamente a los órganos del estado y a los gobernados para que impugnen cualquier acto de autoridad contrario a la Constitución. El control constitucional no se desarrolla en su totalidad con las características de uno de los dos sistemas ya estudiados, sino que concurren alguna o algunas de las características de cualquiera de ellos. Para Octavio A. Hernández: "La defensa constitucional por órgano mixto la efectúa el Estado por medio de un órgano cuya naturaleza es tanto política como judicial, o bien por la acción conjunta de un órgano que pertenezca a la primera categoría, y otro que pertenezca a la segunda, de tal manera que parte de la Constitución es defendida políticamente frente a ciertos actos de autoridad y parte, jurídicamente, frente a otra clase de actos."¹⁸

Se considera que en nuestra Constitución vigente se encuentra regulado un sistema de control por órgano mixto, ya que el control por órgano judicial lo representa el juicio de amparo y el control por órgano político se identifica con la protección a los órganos estatales previsto en el artículo 105 Constitucional, consideración con la que discrepamos.

d) Sistema de control constitucional por órgano neutro.

Para el maestro Octavio Hernández, el sistema de defensa de la Constitución por órgano neutro es la que: "... efectúa el Estado por conducto de uno de sus propios órganos ya existentes (en teoría no hay inconveniente para admitir la creación de un órgano especial que se encargue de la defensa constitucional) quien ejerciendo ciertas atribuciones de las que está investido (facultad de disolver el parlamento o

¹⁸ Hernández, Octavio A.; Curso de amparo, Ed. 1983. Página 32.

poder legislativo, de promover plebiscitos, de refrendar o promulgar leyes, etc.) lleva a cabo un actividad que no es de imperio, sino simplemente mediadora, tutelar o reguladora de la vida jurídica del país."¹⁹ Nosotros por nuestra parte consideramos que este sistema de control por órgano neutro, no puede ser considerado como un medio de control constitucional propiamente dicho, puesto que las facultades que engloba este medio de control, como son: las de veto, refrendo, disolución, promulgar leyes, plebiscito, etc., son medios de participación popular o poderes extraordinarios que se ejercitan ya sea por los ciudadanos, o por el titular del poder Ejecutivo, que mantienen el equilibrio político en un Estado, y no son remedios procesales o formales que permitan revertir los efectos de una norma contraria al orden constitucional. Así por ejemplo, independientemente del veto presidencial, la tutela de la constitución por órgano neutro, se ejercitaría por la Secretaría del Interior o del órgano encargado de la defensa social, llámese fiscalía o ministerio público, órganos cuya función consiste en vigilar e impedir violaciones al orden constitucional, y no la de invalidar o anular leyes contrarias a la Constitución o actos de autoridad que vulneren la norma fundamental.

Discrepamos del maestro Octavio A. Hernández, puesto que nosotros consideramos que estas actividades si forman parte del imperio de los funcionarios públicos a cuya esfera competencial se asigna la facultad de poner en practica estas medidas.

e) sistema de control constitucional por órgano popular.

Este tipo de medio de control la efectúa el Estado a través de un órgano que se integra a propósito, por medio de la legitimación que otorga el voto popular. Aquí no existe previamente el órgano de control, sino que, al surgir el problema de constitucionalidad específico, se integra por medio del voto un órgano encargado de dirimir la cuestión, hasta ése momento se sabrá quien o quienes son los integrantes del órgano de defensa de la Constitución, que se integra generalmente

¹⁹ Hernández, Octavio A.; idem, pág. 22.

por legos, esto es, personas ajenas a la actividad jurídica. Lo anterior provoca que este órgano sea poco efectivo, puesto que las cuestiones de constitucionalidad, si bien se relacionan con las materias políticas, sociales y económicas, también atañe a situaciones de tipo jurídico, y al ser los miembros de los órganos de control legos en la materia, se impide que este sistema logre sus fines de tutela del orden emanado de la Constitución.

Para el maestro Octavio A. Hernández, este sistema: "La defensa constitucional por órgano popular –sin duda la más demagógica y la menos jurídica de las defensas ideadas- la efectúa el Estado por conducto de un órgano integrado por personas que son electas para tal fin, mediante voto popular".²⁰

En México el Constituyente del 57, incluyó en el proyecto constitucional en el artículo 102, aprobado en la Sesión del 30 de octubre de 1856, la participación de un jurado popular en el juicio de amparo, compuesto por vecinos del distrito jurisdiccional correspondiente, para vigilar la actuación de los jueces federales; sin embargo la Comisión de Estilo encargada a don León Guzmán suprimió al jurado popular del juicio de garantías, sosteniendo la idea, al redactar la minuta, de que los sujetos que no tienen contacto con el derecho y que desconocen la ciencia jurídica, nada tienen que hacer en materia de protección constitucional.

Según la doctrina existen otros medios de control de la constitucionalidad como son: el económico y el social; sin embargo en puridad jurídica no constituyen medios de control de la constitucionalidad puesto que no contienen facultades que invaliden leyes o actos que sean contrarios a los postulados constitucionales, ya que su propósito es mantener el equilibrio entre los poderes del Estado mediante la aplicación de los mecanismos de división de poderes, supremacía constitucional y de rigidez constitucional.

2. - OBJETO PRÁCTICO DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

²⁰ *Ibidem*, página 24.

El objeto práctico del control de la constitucionalidad es específicamente la defensa y mantenimiento de la pureza de la Constitución como máxima disposición jurídico-positiva, que sirve de base a todo el orden normativo de un Estado, y sobre la cual no puede existir ninguna otra disposición legal. Con lo anterior se consolida el principio de supremacía constitucional, que es básico para toda sociedad que pretenda constituirse en un Estado de Derecho, tutelador de la paz social y el orden público.

La defensa constitucional como objeto del control, se lleva a cabo a través del conjunto de procedimientos que ponen un coto a la actuación inconstitucional de todas las autoridades estatales y los procesos para remediar las arbitrariedades a la Norma Fundamental en que pudiesen haber incurrido, con la finalidad de que los actos de autoridad se apeguen a la Constitución. Lo que otorga una vida jurídica absoluta a la Carta Magna.

El control se dirige a las leyes en sentido amplio, como toda disposición emanada del Poder Legislativo, tanto del Congreso de la Unión, como de las Legislaturas de los Estados; así como todas las demás disposiciones que aún cuando formalmente no tengan el carácter de leyes, por no emanar del Poder Legislativo, materialmente posean carácter general, impersonal y abstracto, como los Tratados Internacionales, los Reglamentos que derivan de las leyes, los decretos y acuerdos de observancia general, los actos concretos de ejecución y los actos de autoridad entendidos como una acción, un hecho, una operación, una diligencia, un modo de obrar o un procedimiento de una autoridad como tal. Dichos actos pueden consistir en un hacer (acto de carácter positivo), en un no hacer (o abstención) o en un acto de carácter negativo, y que por sí mismos entren en contradicción con la Carta Fundamental.

Así pues son objeto o materia de control todos los actos jurídicos que no se ajusten al contenido de la Carta Magna, con la finalidad de adecuarlos a lo preceptuado en este documento Fundamental, lo que permite al interior del

sistema jurídico el equilibrio del orden Constitucional con sus demás ordenes subordinados.

3. - EFECTOS DEL CONTROL CONSTITUCIONAL.

En el sistema de control constitucional por órgano judicial, tanto por la vía de acción, como por al vía de excepción, el efecto del control se manifiesta en una sentencia declarando la inconstitucionalidad de la ley o acto de autoridad de que se trate, e invalidando sus consecuencias volviendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la emisión de la ley o acto inconstitucional.

Un importante efecto de las sentencias emitidas en el juicio de garantías es el principio de relatividad de los efectos de la sentencia dictada en el amparo, mejor conocida como "fórmula Otero"; en honor del jurista, quien la plasmó en el Acta de Reformas de 1847. El juicio de amparo tiene en este documento la fecha de su nacimiento, que es el 21 de abril de 1847, al promulgarse el Acta cuya paternidad se atribuye al propio Mariano Otero. Inspirado en Alexis de Tocqueville, Otero plasmó en el artículo 25 del Acta de Reformas la "fórmula" que contribuyó a inscribirlo en los anales del juicio de garantías, el artículo en cuestión establece que: "...los tribunales de la Federación ampararan a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta constitución y las leyes constitucionales, ... limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el procedimiento, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare." Sin embargo hay que dejar asentado que, al lado de este sistema de control de la Constitución en vía jurisdiccional, el insigne Otero, en los artículos 22 y 23 del Acta de Reformas que nos ocupa, estableció un esquema de control de la constitucionalidad por órgano político del cual conocían ya sea el Congreso o las legislaturas locales, cuyo resultado era la declaración general de nulidad de las leyes así reclamadas. Lo anterior pone de manifiesto que el

problema de la declaración general de inconstitucionalidad de una ley ya había sido planteado por este ilustre jurista.

Debido al principio relacionado en el párrafo anterior en la declaratoria de inconstitucionalidad no es posible realizar una declaración general de inconstitucionalidad, sobre el acto o ley de que se trate, únicamente se limita a proteger al afectado en el caso particular sobre el que verse la controversia. Para Alfonso Noriega Cantú: "La razón de ser de este principio, de acuerdo con el pensamiento de Otero, así como de los Constituyentes de 1857, era evitar con una declaración general de inconstitucionalidad, que derogara o aboliera la ley reclamada, provocara fricciones ente los poderes y pugnas violentas entre el Poder Judicial y el Legislativo y aún el Ejecutivo."²¹

Por lo que el principio de relatividad de las sentencias dictadas por el órgano de control, ha servido de fundamento para evitar que los poderes de la Unión se enfrenten entre sí, evitando que uno de ellos abroge o derogue la actuación de otro a través de una resolución.

Este principio se enuncia en la fracción II, del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: "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: (...) 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 ley o acto que la motivare.**" Este principio se refrenda en el artículo 76 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mejor conocida como "Ley de Amparo", que dice: "Las sentencias que

²¹ Noriega, Alfonso; Lecciones de Amparo, Edición revisada y actualizada por José Luis Soberanes Fernández; Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1991, página 796.

se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparan de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado **limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.**" En ambas normas, la constitucional y la reglamentaria se plasma la llamada "fórmula Otero", al prescribir que la sentencia sólo se ocupará de individuos particulares. En la norma reglamentaria se amplió el concepto de individuos particulares a las llamadas personas morales, particulares y oficiales, sin embargo, no por esto se deja de considerar a un ente individualizado; también se limita la tutela de las garantías al caso concreto que hubiera motivado la solicitud, restringiendo de esta manera sus alcances generales; además, acota la declaración respectiva, al establecer que el juzgador no debe realizar un pronunciamiento general sobre la constitucionalidad de la ley o acto que motiva la solicitud de protección; sin embargo la doctrina en nuestro país, al precisar los alcances de esta prescripción, ha llegado a la conclusión que la restricción se refiere única y exclusivamente a no emitir una opinión general en los puntos resolutivos de la sentencia, puesto que en la parte considerativa si puede el juzgador pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma que analiza con el propósito de otorgar o no la tutela que le fue solicitada.

En el sistema de control constitucional por órgano político, el efecto del control de la resolución emitida, radica en otorgar una declaración universal de inconstitucionalidad o "erga omnes" (efectos oponibles a todos), que consiste en hacer llevar los efectos de la resolución a todos aquellos sujetos colocados en idéntica situación jurídica de hecho, y no únicamente al solicitante de la medida de control, lo que implica la existencia del principio de igualdad de todos ante la ley.

Las recientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecieron en el artículo 105, una declaración de inconstitucionalidad de tipo general, previo a la solicitud de los órganos de

gobierno que integran los diversos poderes de la Unión, y con el voto de 8 Ministros de los once que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se priva a la Ley de sus efectos y se elimina su vigencia.

4.- ÓRGANOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

Estos órganos se constituyen por las autoridades encargadas de ejercer el control de la constitucionalidad. Dicho control lo realiza el Estado en sus facultades de imperio, a través del poder que tiene por objeto el mantenimiento y la aplicación del ordenamiento jurídico normativo; a este poder se denomina jurisdicción y a su aplicación función jurisdiccional.

El órgano encargado del control puede ser de diversa índole, de acuerdo a la postura de estructuración de las funciones de tutela constitucional:

- a) Judicial.
- b) Legislativo
- c) Especial

El mecanismo de control a través de órganos jurisdiccionales ha sido la forma más recurrida en la historia de nuestra vida constitucional, y puede revestir las siguientes características:

1.- Control por órgano judicial concentrado de la constitucionalidad; aquí el control estará encomendado a un órgano de tipo jurisdiccional, normalmente el de mayor jerarquía en el estado que lo implante, y en el caso de nuestro país se encomienda el ejercicio del control al Poder Judicial de la Federación, por medio de la Suprema Corte de Justicia, la cual es la única competente para conocer y resolver con relación al fondo de las controversias que impliquen violaciones a la constitucionalidad, como lo previenen los artículos 94, 103, 104, fracción IV, y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Control por órgano judicial difuso de la constitucionalidad; en este caso el control recae en todos los órganos Judiciales ordinarios, los cuales verifican que los distintos actos de autoridad se ajusten a los lineamientos constitucionales. En México se cree vislumbrar este tipo de medio de control en el contenido del último párrafo del artículo 133 de la Constitución Federal que establece: "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."²²

Por nuestra parte consideramos que el contenido de este precepto constituye un medio de control de tipo difuso, pues se obliga a los jueces estatales a respetar el contenido de la Carta Magna y ajustar sus actos a la misma, también señala cual sería la consecuencia en el supuesto de un conflicto que advirtiese el juez local, entre la norma constitucional y la local, esto es, la no aplicación de la norma contraria al orden constitucional.

2. – El ejercicio del control a través de órgano legislativo supone el ejercicio del control por parte de alguna de las Cámaras Legislativas, o el Congreso funcionando como Asamblea única. El objetivo y justificación de este sistema de control ha sido el evitar la contaminación del Poder Judicial de procesos de tipo político que involucran las cuestiones de inconstitucionalidad; se razona diciendo que, si el control implica un análisis constitucional y la Constitución es la expresión de la soberanía nacional, entonces resulta lógico asignar dicho análisis a los integrantes del Congreso, puesto que son estos quienes representan a la voluntad general.

3. - El control especial supone la creación de un órgano ex profeso de tipo político-judicial, al que se le dota de una competencia general respecto de todas las materias que son objeto del control constitucional, y de una competencia específica y restringida respecto de materias debidamente delimitadas.

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Sista, México, 1997, página 125.

Este tipo de órganos especiales revisten la calidad de órganos constitucionales y no pueden equipararse ni asimilarse a ninguno de los tres poderes tradicionales, gozan de plena independencia jurisdiccional y financiera, y en algunas ocasiones llegan a conformar un cuarto poder.

5. - EL PODER JUDICIAL FEDERAL COMO GUARDIÁN DE LA CONSTITUCIÓN.

En México la defensa jurídica de la vigencia de la Constitución está encomendada al Poder Judicial de la Federación, que en los términos del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas."

La causa por la que se erige a los Tribunales de la Federación como guardianes de la constitucionalidad, radica en las cualidades que concurren en la generalidad de los integrantes de esta clase de órganos judiciales, así como por el conocimiento que poseen de la ciencia jurídica. Aunado a lo anterior, cabe destacar que en nuestro país el Poder Judicial de la Federación, al contrario de lo que sucede con los órganos judiciales locales, se encuentra investido de amplio prestigio por la honestidad e imparcialidad de sus fallos.

Los Tribunales de la Federación tienen ante sí la ineludible tarea de mantener la vigencia del orden normativo emanado de la Constitución, invalidando todo acto de autoridad que lo lesione, mediante la sentencia concedida en el amparo, otorgando en lo particular la protección de la Justicia Federal, o mediante la declaración general de inconstitucionalidad, emitida en una controversia que dirima una materia relacionada con la contraposición de una ley general con el orden constitucional. Con la sentencia los jueces Federales logran la permanencia

del orden constitucional y permiten su señorío al interior del orden normativo del Estado. Así, mediante la invalidación de los actos inconstitucionales, se podrá mantener la vigencia del orden normativo constitucional, dando seguridad jurídica a los gobernados, restituyéndolos en el goce de sus garantías vulneradas.

De lo expuesto es fácil inferir que en nuestro país ningún otro órgano del Estado se encuentra investido de facultades para llevar adelante esta noble labor, que permite imponer el orden constitucional a los demás poderes estatales.

Los antecedentes de la composición y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, los podemos encontrar en la Ley de Organización Judicial (Judiciary Act) expedida por el Congreso Federal de los Estados Unidos en 1789. De este documento nuestro Constituyente del 1824, copió la terminología y adoptó la estructura de dicho poder que en el mismo se regulaba, esto es, organizó al Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

La Corte Suprema se componía de once magistrados denominados "Ministros", distribuidos en tres Salas y un Fiscal. El Congreso Federal podía aumentar o disminuir el número de ministros cuando lo estimare prudente, los ministros eran inamovibles en su cargo y sólo podían ser removidos con arreglo a las leyes.

Esta estructura carecía de antecedentes en la tradición hispánica de nuestro país, en los cuales los Tribunales Supremos lo constituían la audiencia y el Consejo de Indias; se dice por parte de la doctrina que la Suprema Corte de Justicia sustituyó a estos tribunales. Por lo que ante la falta de tradición, el funcionamiento del Poder Judicial fue incierto.

La Ley del 14 de febrero de 1826 estableció los lineamientos, la estructura y facultades de la Suprema Corte; este ordenamiento estuvo vigente durante casi todo el siglo XIX, hasta que se expidió el título preliminar del Código de

Procedimientos Federales del 14 de noviembre de 1895, ordenamiento considerado la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Desde su creación por la Constitución Federal de 1824, la Corte Suprema de Justicia Federal funcionó también como Tribunal Superior del Distrito Federal, hasta que por un Ordenamiento Procesal de 1855, conocido como "Ley Comonfort", se le dio autonomía al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En cuanto a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, fueron suprimidos y restaurados en varias ocasiones, hasta que se les estableció definitivamente en la Constitución Federal de 1857, por Decreto del 5 de noviembre de 1863.

El antecedente inmediato del artículo 94 de la Constitución Federal vigente se encuentra en los artículos del 90 al 93 de la Constitución del 5 de febrero de 1857; en ellos se depositaba el Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Distrito y de Circuito; la Suprema Corte se componía de once Ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, quienes duraban seis años en sus cargos y eran electos indirectamente en primer grado.

El 22 de mayo de 1900 se reformó el artículo 91, para establecer la integración de la Suprema Corte por quince Ministros, en Pleno, en Salas o en Tribunales de acuerdo con su Ley Orgánica, y se suprimieron los cargos de Fiscal y Procurador General.

La reforma constitucional de 1994, promovida por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, modificó todo el Título Tercero, Capítulo Cuarto, relacionado con el Poder Judicial; y el artículo 94 quedó, en lo que hace a la estructuración del Poder Judicial, como sigue: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en

Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.²³ También, es importante establecer que este poder es el único facultado para emitir actos de tipo jurisdiccional federal para aplicar el derecho al caso concreto y dirimir una controversia que le sea planteada.

Con lo que se hace manifiesto que la integración del Poder Judicial ha variado poco a lo largo de nuestra historia constitucional, y se encuentra fuertemente influenciado por la doctrina emanada del "Espíritu de la Leyes", de Montesquieu y por el constitucionalismo francés y americano.

Para establecer si un acto es de carácter jurisdiccional, esto es, un acto emitido por un órgano con imperio para aplicar el derecho al caso concreto, se debe considerar la naturaleza misma de actividad estatal con relación a los efectos y desarrollo de la referida actividad.

La función jurisdiccional radica en "decir el derecho", esto es, en aplicar el derecho positivo a la solución de controversias o conflictos, constituyendo la razón jurídica por medio del concepto de autoridad de la cosa juzgada.

El conjunto de facultades específicas con que la ley inviste jurídicamente a las autoridades encargadas de desempeñar la función jurisdiccional, constituye la competencia del órgano así investido, circunstancia que se revela como una limitación normativa a la función jurisdiccional abstracta y que le otorga validez y eficacia a la actuación del órgano judicial, atento al contenido del principio genérico de legalidad: las autoridades sólo pueden hacer aquello que su marco competencial les permite.

Aplicada la idea de la competencia judicial para la defensa de la Constitución, se puede establecer que es el: "...conjunto de facultades que la normación jurídica otorga a determinadas autoridades estatales, con el fin de establecer el control

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Sista, México, 1997, página 66.

constitucional, en los casos previstos por el artículo 103 de la Ley Suprema." ²⁴ A lo anterior hay que agregar el contenido de los artículos 104, 105 y 106 de la Carta Magna, en los cuales se perfila el ámbito competencial de los Tribunales de la Federación, en materia de control de la constitucionalidad.

Cuando el Poder Judicial Federal despliega sus facultades jurisdiccionales al ejercitar sus funciones de control constitucional, se coloca en una relación de tipo político con los demás poderes federales o locales, de poder a poder; puesto que aborda el examen de la constitucionalidad de los actos de los otros poderes, a través de un análisis socio-político del caso concreto. La relación política que surge entre el Poder Judicial en su función de control constitucional, con los demás órganos del Estado, debe entenderse en su connotación jurisdiccional y no política estricto sensu, en el sentido de dirimir controversias para preservar el orden constitucional, y el objeto de esta relación política es el derecho positivo.

El Poder Judicial Federal está facultado para llevar a cabo dos tipos de funciones, según la Constitución, que son: la función judicial propiamente dicha que tiene como finalidad dirimir una controversia aplicando el derecho al caso concreto, sin que pretenda establecer una función de control constitucional, y que se desarrolla en forma análoga a la que se realiza en los procedimientos del orden común, traduciéndose su ejercicio en los denominados juicios federales y de los que conocen en primera instancia los jueces de Distrito, y en segunda instancia, los Tribunales Unitarios de Circuito, en los términos del artículo 104 Constitucional y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, sin que el juez de conocimiento se sitúe en una situación de control con relación a las demás autoridades del Estado, y sin que pretenda establecer una situación de equilibrio entre los diversos poderes. Cuando la aplicación de las leyes federales respectivas afecte sólo intereses particulares, el interesado puede acudir a los Tribunales del fuero común, existiendo en este caso la llamada jurisdicción concurrente. La Suprema Corte en su función judicial propiamente dicha desempeña su actividad en competencia

²⁴ Burgoa, Ignacio; El juicio de amparo, opus cit., página 381.

originaria, es decir en única instancia, en los casos a que se refieren los artículos 105 y 106 de la Carta Magna, sin embargo hay casos como el previsto en artículo 105, en el cual, la Suprema Corte al realizar su actividad jurisdiccional propiamente dicha, protege a la Constitución en forma mediata o secundaria al resolver sobre la constitucionalidad de los actos de los distintos poderes federales y locales. Y como consecuencia lógica de la resolución de conflictos administrativos, los Tribunales Colegiados de Circuito, en su función judicial en sentido estricto, conocen de los recursos de revisión que se interponen contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Y la función de control de la constitucionalidad, clasificación referida a la actividad jurisdiccional desplegada por los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia, en la que se colocan en una relación política o de poder a poder con los demás órganos del estado, con el objetivo primordial de mantener y proteger el orden constitucional en cada caso concreto que se presente, erigiéndose el Poder Judicial Federal en órgano que se ocupa de mantener el orden constitucional.

Con relación a estas dos funciones del Poder Judicial Federal, el maestro Ignacio Burgoa afirma: "...en lo que respecta a las dos funciones de estos últimos, o sea, a la judicial propiamente dicha y a la de control constitucional, pues mientras que en el desempeño de la primera los órganos en quienes se deposita el Poder Judicial de la Federación dictan sus fallos '*secudum leges*', al ejercitar la segunda, sus sentencias se pronuncian '*de legibus*', para garantizar la observancia del orden constitucional."²⁵

²⁵ Burgoa, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano, opus cit., página 821.

CAPÍTULO CUARTO

Mecanismos y sistemas para la defensa de la
Constitución en México.

CAPÍTULO CUARTO

Mecanismos y sistemas para la defensa de la constitución en México.

1. - CONTROLES JURISDICCIONALES POR VÍA DE ACCIÓN.

La defensa de la Constitución por vía de acción y órgano jurisdiccional precisa de la tramitación de un juicio autónomo e independiente en el cual, la autoridad facultada para ejercer el control constitucional, resuelva la controversia en la que se plantea la constitucionalidad de la ley o acto de autoridad, a través de un conjunto de pasos previamente establecidos y sistematizados, esto es, un procedimiento, con la finalidad de llegar a un acto de judicación aplicando el derecho al caso concreto declarando la constitucionalidad o nulidad del acto específico.

Una de las especies de este tipo de procedimientos es la substanciación de un juicio especial, en el cual, la única controversia planteada se relaciona con la necesidad de pronunciarse con relación a la constitucionalidad de un acto de autoridad, sin que se dilucide ninguna otra cuestión. Se intenta una acción jurídica en contra del acto así impugnado por su inconstitucionalidad. Esta acción puede ser ejercitada por cualquier agraviado, ya sean particulares, las personas jurídicas e incluso los organismos públicos, en sus relaciones de supra a subordinación, cuando se afecten sus intereses tutelados legalmente. Con la resolución que se dicte en este tipo de juicio finaliza la función del órgano así facultado para la defensa de la Constitución.

En México es la autoridad federal a la que se encomienda la defensa de la constitucionalidad por vía de acción, con excepción hecha de la denominada jurisdicción concurrente en materia de amparo, en la cual el ejercicio de esta acción puede intentarse indistintamente ante los órganos judiciales del fuero común, y en particular ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto, o del fuero federal, según sea de conveniencia a los intereses del agraviado,

y siempre que se aleguen violaciones a los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y exclusivamente en la materia penal, cuando no se afecten intereses de tercero, como lo refrendan los artículos 107, fracción XII, de la Constitución y 37 de la Ley de Amparo vigente.

a) El Amparo Mexicano.

El amparo es un sistema de defensa de la Constitución de tipo jurisdiccional por vía de acción que se tramita en forma de un juicio ante el Poder Judicial Federal, que tiene como materia las leyes y actos de autoridad, que vulneren las garantías constitucionales del gobernado.

En el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la competencia de nuestro máximo tribunal para conocer del juicio de garantías en las siguientes materias: en la fracción I se faculta a los tribunales federales, para conocer de controversias que se susciten por "Leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales"; Aquí se garantiza a favor del particular las garantías que regula nuestra Carta Magna en su parte dogmática, esto es, en los primeros veintinueve artículos, vigilando su preservación, evitando la vulneración de la esfera jurídica de los gobernados por leyes o actos de autoridad que violen el orden que emana de nuestra Ley Fundamental.

En las fracciones II y III, se hace mención de la procedencia del juicio de amparo en contra de: "Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal"; y "Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal." En estas fracciones se garantiza a favor de los entes estatales el respeto a su marco competencial por parte de otros entes soberanos, además se protege a todo el orden constitucional y a la legislación que de ella emane, preservando la división de poderes y de competencias establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos.²⁶ Circunstancia que se refrenda en el artículo 1º de la Ley de Amparo, para las tres fracciones del artículo mencionado de la Carta Magna.

De esta manera el amparo es un medio de defensa jurídica de la Constitución y de tutela indirecta de la Ley ordinaria, preservando bajo este último aspecto y de manera extraordinaria todo el derecho positivo mexicano.

En el artículo 107 de Nuestra Carta Magna se establecen los principios procesales que se deben tomar en consideración al tramitar el juicio de amparo.

En la fracción I, se establece que: "El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada"; lo que significa que el amparo se inicia siempre a petición del individuo que resiente en su esfera jurídica el daño ocasionado por el acto o ley contraria al orden constitucional. Este principio también se plasma en el artículo 4º de la Ley de Amparo que dice, en lo conducente: "El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame..."

En la fracción II se hace mención de que: "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. En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución. Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los

²⁶ ARTÍCULO 49.- 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 otorgaran facultades extraordinarias para legislar.

ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados. En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la asamblea general o el segundo emane de ésta."

En la primera parte se establece la llamada "fórmula Otero", este principio se refrenda en el artículo 76 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dice: "Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparan de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado **limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.**" En ambas normas, la constitucional y la reglamentaria se plasma el principio de relatividad, al prescribir que la sentencia sólo se ocupara de individuos particulares, en la norma reglamentaria se amplió el concepto de individuos particulares a las llamadas personas morales, particulares y oficiales, sin embargo, no por esto se deja de considerar a un ente individualizado; también se limita la tutela de las garantías al caso concreto que hubiera motivado la solicitud, restringiendo de esta manera sus alcances generales; además, acota los alcances de la declaración respectiva, al establecer que el juzgador no debe realizar una declaración general sobre la constitucionalidad de la ley o acto que motiva la solicitud de protección; sin embargo la doctrina en nuestro país, al precisar los alcances de esta prescripción, ha llegado a la conclusión que la restricción se refiere única y exclusivamente a

no emitir una opinión general en los puntos resolutive de la sentencia, puesto que en la parte considerativa si puede el juzgador pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma que analiza con el propósito de otorgar o no la tutela que le fue solicitada.²⁷

También se hace mención a la denominada suplencia de la queja misma que esta contenida en el artículo 76-bis de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que permite la suplencia en los siguientes casos: en cualquier materia cuando se trate de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte; en materia penal aún cuando no se emitan conceptos de violación; en materia agraria conforme a lo dispuesto en el artículo 227 de la propia Ley de Amparo, supliéndose no sólo la queja, sino también las exposiciones, comparecencias y alegatos; en materia laboral tratándose del trabajador; en favor de los menores de edad e incapaces y en otras materias cuando se advierta que ha habido en contra de los quejosos una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

También se establece a favor de los quejosos ejidatarios o comuneros, o núcleos ejidales o comunales, la inoperatividad del sobreseimiento por inactividad procesal o de la caducidad de la instancia, figuras que se regulan en la fracción V del artículo 74 de la Ley de Amparo, en el cual se establece que en los juicios del orden civil y administrativo si no se efectúan actos procesales en el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, se procederá a declarar el sobreseimiento por inactividad procesal; en la revisión el transcurso del lapso a que alude el artículo de la Ley en comento produce la caducidad de la instancia dejando firme la sentencia recurrida; en materia de trabajo estas figuras procederán en los términos señalados tratándose de los patrones. Sin embargo, después de celebrada la audiencia constitucional o listado el asunto para

²⁷ Cf. Noriega, Alfonso; Lecciones de Amparo, pág. 797; Burgoa, Ignacio; El juicio de amparo, pág. 280; Bazdresch, Luis; El Juicio de Amparo. Curso General, pág. 26; Góngora Pimentel, Genaro; Introducción al estudio del juicio de amparo, citando a Ignacio L. Vallarta, pág. 474.

audiencia no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia.

También, para finalizar, se asienta que no procederá a favor de los núcleos ejidales y comunales, el consentimiento ni el desistimiento expreso; el desistimiento se regula en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo y consiste en la manifestación de voluntad de parte del quejoso en el sentido de no desear continuar con la prosecución del juicio de garantías; en relación con el consentimiento, este puede consistir en actos expresos o tácitos, son expresos aquellos actos sobre los cuales manifiesta su conformidad el quejoso o por emisiones de voluntad que tienen como propósito considerar que este es el deseo del quejoso; y en el caso de los actos tácitos en materia de amparo se entienden aquellos contra los que no se promueve el juicio de amparo dentro de los plazos que señalan los artículos 21, 22 y 218 de la propia Ley de la materia, esto es, de quince días, de noventa días, de ciento ochenta días y de treinta días.

En la fracción III, se regula lo que se conoce como los principios de procedencia y de definitividad del amparo, en los siguientes términos: "Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo el amparo sólo procederá en los casos siguientes: a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario, por el que puedan ser modificados o reformados, 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; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden o a la estabilidad de la familia. b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de

concluido, una vez agotado los recursos que en su caso procedan, y c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio”.

En los incisos a, b, y c de esta fracción del precepto en comento, se regula el principio de procedencia del amparo, esto es, los casos en los cuales se puede interponer la demanda de garantías; el inciso a) se refrenda con el contenido del artículo 158 de la Ley Reglamentaria de la materia, que corresponde íntegramente al contenido del inciso en estudio del artículo 107 Constitucional; se excluye de este principio de procedencia a las acciones del estado civil y a las que afecten el orden o estabilidad de la familia, en virtud de que las determinaciones en estas materias, atento al interés de la colectividad, surten efectos erga omnes. Los incisos b) y c), corresponden al contenido del artículo 114 de la Ley de Amparo, específicamente a las fracciones III y V, cabe hacer mención que en los artículos 158 y 114 de la Ley de Amparo se desarrollan otros principios de procedencia, pero por su importancia y atento a la temática de tipo constitucional del presente trabajo únicamente destacamos aquellos contenidos en nuestra Carta Magna. El principio de definitividad por cuestión de orden lo estudiaremos en el siguiente párrafo, al explicar el contenido de la fracción IV del artículo en estudio.

La fracción IV también establece el principio de definitividad en el juicio de garantías, al señalar que: “En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que la Ley Reglamentaria del Juicio Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión”; este principio también se consigna en el inciso a), párrafo III, del artículo 107 Constitucional ya relacionado. Para el maestro Ignacio Burgoa: *“El principio de la definitividad del juicio de amparo supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atarcarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario*

de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente."²⁸
 Este principio se contiene en el artículo 73, fracción XIII, de la Ley Reglamentaria del Amparo.

El principio de definitividad no es absoluto, contiene algunas excepciones, que son:

- En los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución y 17 de la Ley de Amparo; que son los relacionados con las penas de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales; y de los que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial, deportación o destierro.
- En materia judicial penal tratándose del auto de formal prisión.
- Cuando se trata de violaciones a las garantías contenidas en los artículos 16, 19 y 20 de la Carta Fundamental.
- Cuando el quejoso no haya sido emplazado legalmente a juicio, quedando en estado de indefensión.
- Por falta de motivación y fundamentación del acto de autoridad.
- En materia administrativa, cuando la ley que regula el acto establece dos recursos no será obligatorio para el quejoso agotarlos ambos antes de acudir al juicio de amparo.
- En materia administrativa el agraviado no está obligado a agotar los recursos legales, si la ley que los regula exige mayores requisitos que la Ley de Amparo para otorgar la suspensión, o si el medio de defensa legal no suspende los efectos del acto impugnado, como lo previene la fracción IV, del artículo 107 de la Ley Fundamental.
- En materia administrativa cuando se afecte a terceros extraños a un procedimiento.

Esta lista no es definitiva, sino enunciativa, cabe destacar que el principio de definitividad se ha transformado en una especie de filtro que en muchas ocasiones

²⁸ Burgoa, Ignacio; El juicio de amparo, Opus cit., 282.

prohija a la impunidad e injusticia, puesto que solo permite que los que pueden acceder a un abogado y posean dinero para pagar sus honorarios, sean los que puedan acceder a la calidad y nivel de la justicia constitucional.

Los principios que rigen el juicio de amparo, ya estudiados, son prerequisites formales y materiales, para la obtención de la tutela de las garantías vulneradas. Esos principios son: el de iniciativa o instancia de parte agraviada; el de existencia de agravio personal o directo; el de prosecución judicial del amparo; el de definitividad; el de relatividad de las sentencias dictadas en el juicio de amparo; el de estricto derecho y suplencia de la queja deficiente; el de procedencia del amparo contra sentencias definitivas y laudos.

En las demás fracciones del artículo 107 de nuestra Carta Magna se relacionan diversos principios que constituyen herramientas de tipo procesal y que actualizan a la función substantiva de control constitucional a través del juicio de amparo.

En la fracción V se establece la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y los casos de procedencia del amparo directo ante ellos. También se otorga la facultad a la Suprema Corte para conocer de los amparos que por su trascendencia así lo ameriten. Relacionada con esta fracción, la fracción VI deja a la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de nuestra Constitución, el fijar el procedimiento para el ejercicio de las facultades otorgadas en la fracción V. La competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito se refrenda en el artículo 158 de la Ley de Amparo.

En la fracción VII se menciona la competencia de los Juzgados de Distrito como guardianes de la constitucionalidad. También se establece esta facultad de los Juzgados de Distrito en el artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales; en el que se señalan las causales de procedencia del juicio de amparo indirecto.

En la fracción VIII se señala el medio de impugnación de las sentencias dictadas en los juicios de amparo por los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Circuito, esto es, el recurso de revisión y se fija la competencia de la Suprema Corte en este recurso. Este medio de impugnación esta contenido en los artículos 84 y 85 de la Ley de Amparo.

En la fracción IX se hace mención que las sentencias emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito en el amparo directo no admiten recurso alguno, excepto cuando se dilucide la constitucionalidad de una ley o se interprete algún precepto constitucional, ya que en estos casos se permite a la Suprema Corte decidir las cuestiones de constitucionalidad.

En la fracción X se establece la institución de la suspensión, fijando sus requisitos y haciendo mención de la necesidad de fianzas o garantías. Y en la fracción XI se hace mención de la autoridad ante la que debe solicitarse la suspensión. También se hace mención de esta institución en los artículos 122, 123 y 124 de la Ley de Amparo.

En la fracción XII se regula la denominada jurisdicción concurrente en materia de amparo en el supuesto de violaciones constitucionales en materia penal, permitiendo la interposición de la demanda de garantías ante el superior de la autoridad que cometa la violación constitucional o el Juez de Distrito correspondiente o el Tribunal Colegiado de Circuito competente.

En la fracción XIII se señalan los supuestos de la contradicción de tesis y se establece cuales son los órganos del Estado facultados para denunciarla, y los efectos de la denuncia de contradicción de tesis. Este procedimiento para establecer la jurisprudencia por contradicción de tesis se señala en los artículos 196, último párrafo, 197 y 197-A todos de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución.

En la fracción XIV se mencionan a dos instituciones base del juicio de amparo como son la caducidad de la instancia y el sobreseimiento. Estas instituciones del amparo están contenidas en el artículo 74, en lo que hace al sobreseimiento en todas sus fracciones, y la caducidad es una causa especial de sobreseimiento que se contiene en la fracción V del artículo en comento. El artículo 75 de la Ley Reglamentaria del Amparo, se establece que el sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad de la autoridad; precisando este tema el maestro Ignacio Burgoa, considera que: "Desde el momento en que no hace ningún distingo, lógicamente se debe concluir que alude a una *responsabilidad jurídica general*, que se va especificando en cada caso concreto, de acuerdo con la falta o el delito que implique la comisión del acto reclamado, bien sea en su orden o bien en su ejecución."²⁹

En la fracción XV se establece la participación del Procurador General de la República o del Agente del Ministerio Público Federal que aquél designe, en los juicios de garantías, situación que se reafirma con el contenido del artículo 5 de la Ley de Amparo en el que se le da el carácter de parte al Ministerio Público Federal en los juicios de amparo.

En la fracción XVI se establecen las consecuencias en el supuesto de la repetición del acto reclamado por parte de la autoridad responsable; en el caso de ser incumplimiento inexcusable se separará a la autoridad omisa de su cargo; si es excusable se le requerirá para que en un tiempo prudente cumpla con lo ordenado en el amparo.

En la fracción XVII se señala los casos en los que se procederá a la separación de la autoridad responsable en los juicios de garantías.

Todas estas instituciones jurídicas reguladas en el artículo 107 de nuestra Carta Fundamental, tienen el propósito central de impedir que, so pretexto de regular al

²⁹ Burgoa, Ignacio; El juicio de amparo, opus cit., página 515.

juicio de amparo, en una Ley Reglamentaria se haga inoperante este medio de control constitucional; por lo anterior el legislador del 17, decidió plasmar principios de tipo procesal relacionados con el amparo en la Constitución, aún cuando aparentemente estarían mejor situados en una ley reglamentaria. La ratio iuris fue la prevalencia a toda costa de la Ley Suprema y aplicar y hacer operante el orden normativo que emane de la Carta de Garantías. Con relación a este tema el jurista Sebastián Estrella Méndez, considera que: "El procedimiento jurídico mediante el cual se realiza la defensa de los derechos humanos y repara en muchas ocasiones los defectos de nuestro régimen de derecho, lo es el juicio de amparo, que proyectado hacia el futuro tiene un papel muy importante que desempeñar, que es el defender a la persona humana en su totalidad 'como síntesis dialéctica de lo individual y social'".³⁰

b) La acción de inconstitucionalidad.

Otro de los sistemas de control de la constitucionalidad por vía de acción lo constituye el de inconstitucionalidad; esta acción se plasmó en nuestra Carta Magna con motivo de las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, en el artículo 105, fracción II, de nuestra Constitución y a la promulgación de su Ley Reglamentaria publicada en Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1995. Se podría conceptualizar como la acción que se ejercita por parte de los sujetos legitimados constitucionalmente (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Procurador General de la República, legislaturas estatales, Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los Partidos Políticos registrados ante el Instituto Federal Electoral), para realizar la denuncia ante la Suprema Corte de Justicia de la contradicción existente entre una norma general y la Carta Magna, con el propósito de privar de vigencia positiva a la norma contrapuesta con el orden constitucional. Así el maestro amparista Juventino V. Castro, opina de esta acción: es una controversia que se instaura sólo dentro de un juicio constitucional, para

³⁰ Estrella Méndez, Sebastián; La Filosofía del Juicio de Amparo, s.n.e, Editorial Porrúa, México 1988, página 189.

denunciar la no adecuación de una norma general con la Constitución, por lo que “No es muy complicado concluir, que la *acción de inconstitucionalidad* se plantea... pára intentar invalidar una norma general – ley, reglamento, tratado internacional -, por considerarla inconstitucional el accionante. En otros países, –especialmente en el llamado *sistema austriaco*, establecido originalmente en el centro de Europa -, esta impugnación tan trascendental es conocida como *recurso de constitucionalidad*... estas acciones de inconstitucionalidad dan vivencia a un *proceso concentrado de anulación*.”³¹

Esta acción se encuentra plasmada en la fracción II del artículo 105 de nuestra Ley Fundamental, con estas palabras: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ... II De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.” Esta competencia de la Suprema Corte es de tipo exclusivo, en los términos de la fracción IV del artículo 104 de la Constitución y que se complementa con el contenido del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el párrafo segundo de la fracción en estudio del artículo 105 Constitucional se establece que: “Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma,...” Aquí se señala el plazo para la interposición de esta acción, situación refrendada por la Ley Reglamentaria en su artículo 60; la palabra “naturales” puede suscitar cierta controversia, puesto que en el artículo 3º de la propia Ley Reglamentaria, con relación a la controversia constitucional, se habla de un término computado en días hábiles; por nuestra parte consideramos que cuando se hace mención a días naturales es evidente que se refiere a días calendario incluyendo los inhábiles.

³¹ Castro, Juventino V.; El artículo 105 constitucional; primera edición, Editorial Porrúa, México, 1997, páginas 119 y 120.

Según los diversos incisos de la fracción II del artículo constitucional en estudio los diversos sujetos legitimados para interponer esta acción de inconstitucionalidad y los casos de procedencia de la misma, lo constituyen:

- 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 los 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 tres por ciento de los integrantes del alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;
- 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, y
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

El artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el requisito de firma de la demanda de acción de inconstitucionalidad, por cuando menos el treinta y tres por ciento de los correspondientes órganos legislativos; con lo que refrenda el contenido de los incisos ya transcritos con relación a los sujetos legitimados para interponer esta acción de inconstitucionalidad. En el artículo 72 de la Ley Reglamentaria señala que al dictar resolución la Suprema Corte podrá

invalidar las normas impugnadas, si la sentencia cuenta con la aprobación de ocho de los once Ministros que la conforman, nuevamente recurrimos a la autorizada voz del Ministro de la Suprema Corte Juventino V. Castro, quien señala: "Al fin se da la razón a quienes opinaron en su momento que una ley que contradice a la Constitución, *no es ley*, y por tanto, -ante su promulgación-, debe anularse. Pero ello se acepta, no por conducto de reclamo de *ágravios personales y directos*, sino para lograr la *pureza constitucional*. Y si es así, las personas -individuales o colectivas- están inhabilitadas para lograr esa declaratoria de invalidez, -inclusive si se declara en jurisprudencia firme-, por violación de garantías constitucionales, puesto que se crea una distinta *acción política, por motivos políticos, y para fines estrictamente políticos*, aunque finalmente, -y *por carambola*- los individuos resulten favorecidos con una invalidación de normas generales."³²

c) Las controversias constitucionales.

Las controversias constitucionales constituyen otra de las vías de acción para obtener la abrogación de una ley de tipo local cuando quien impugne sea la Federación. Esta controversia se establece en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos: "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,..." La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1, refrenda la competencia de la Suprema Corte para conocer de las controversias constitucionales.

Los sujetos legitimados y los efectos de las resoluciones se señalan en diversos incisos de la fracción I del artículo 105 de la Carta Magna, y son:

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

³² Castro, Juventino V.; opus cit., página 130.

- 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 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.

En el artículo 10º de la Ley Reglamentaria se refrenda el sentido de estos incisos del artículo constitucional al establecer en sus cuatro fracciones quienes poseen el carácter de parte en las controversias constitucionales, como actor, demandado, tercero perjudicado y, además, se le da el carácter de parte al Procurador General de la República. En los artículos 19 y 20 de la Ley en estudio se señalan las causales de improcedencia y de sobreseimiento, con lo que se asimila a esta

legislación secundaria, con la legislación de amparo; en los numerales de 21 al 23 se establecen los requisitos de la demanda; en los artículos del 24 al 38 se plasma el proceso de instrucción de las controversias constitucionales; en el artículo 42 se hace mención de los efectos de las sentencias y, *mutatis mutandis*, refrenda el contenido del artículo constitucional en comentario; en los artículos del 46 al 50 se hace mención del procedimiento de ejecución de sentencias y por último, en los artículos del 51 al 58, se regulan los recursos de reclamación y queja.

Con relación al tema el experto jurista Juventino V. Castro, señala que: "En puridad las fracciones I y II del artículo 105 constitucional deberían ser identificadas con el nombre genérico que desde la expedición de la Constitución de 1917 se les dio: *controversias constitucionales*. Desde la reforma de 1994, que rige a partir de 1995, las primitivas controversias constitucionales se desdoblaron en dos distintos litigios: Las controversias constitucionales *propriamente dichas*, y estas acciones nuevas, todavía bajo la inspiración del sistema dual propuesto por Mariano Otero, que reinaugura declaratorias de invalidación de leyes, las cuales tanto temor provocaron por más de un siglo en nuestro país, y que ahora se entronizan bajo la denominación de *acciones de inconstitucionalidad*." ³³

2. - CONTROL POR VÍA DE EXCEPCIÓN PROCESAL

El control por vía de excepción procesal es aquel en el cual la impugnación de la ley o del acto, violatorios de garantías, opera como defensa en un juicio en el que una de las partes invoca la inconstitucionalidad de una ley, por lo que no se recurre a una autoridad distinta de la que emitió el acto que se impugna; en consecuencia el ejercicio del control no se realiza a través de un procedimiento autónomo, ya que se encarga su ejercicio a la propia autoridad que emite el acto o ley recurrida, y en este contexto, es dicha autoridad la que conoce de la inconstitucionalidad de la ley o acto aplicativo correspondiente.

³³ Castro, Juventino V.; opus cit., página 131.

En este sistema de control una de las partes asume la carga de probar sus pretensiones apoyándose en la cuestión de la constitucionalidad del acto de autoridad o ley que combate; en éste esquema la cuestión de la constitucionalidad puede plantearse ante un juez ordinario en cualquier tipo de procedimiento, o ante su superior jerárquico por medio de procedimientos idóneos de impugnación. En cierto momento del proceso, el juez reconoce que la ley que pretende aplicar adolece de constitucionalidad, se niega a aplicarla al caso concreto y dicta su resolución tomando en consideración a la norma superior, esto es, la constitucional, ignorando a la norma que infringe el orden emanado de la Constitución; se considera en este supuesto que dicho juez a ejercitado el control constitucional por vía de excepción.

Este sistema esta contenido en el párrafo segundo del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente dice: "Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados." En este artículo se establece lo que la doctrina denomina la "supremacía constitucional"; y en el sistema de control constitucional por vía de excepción se obliga a los jueces a sujetar sus determinaciones a esta institución democrática. En este sentido, es importante dejar asentado que, desafortunadamente en nuestro país, este sistema de control de la constitucionalidad por vía de excepción no a prosperado; en efecto, en algunas ocasiones por ignorancia de los jueces ordinarios o por negligencia manifiesta de los mismos, y en otras, por el oprobioso monopolio que ejercen los tribunales federales en materia de control de la constitucionalidad, truncando de esta manera la intención del Constituyente de 1917.

En nuestro país, el eminente jurista Ignacio Burgoa considera que: "Atendiendo, pues a la implicación misma del deber judicial que impone el mencionado precepto, resulta que en cualquier juicio y por cualquier juez se puede proteger la Constitución de la República frente a ordenamientos constitucionales ilegales de

los Estados que se le opongan, sin necesidad de acudir al juicio de amparo. Las anteriores consideraciones se derivan de la interpretación estricta del artículo 133 constitucional; pero si relacionamos éste con el artículo 103 de nuestra Ley Suprema, debemos advertir que entre ambos media una incongruencia. La obligación que a cargo de los jueces locales establece dicho artículo 133, entraña la facultad decisoria a que nos hemos referido, ya que en ejercicio de ésta se formulan necesariamente, aunque por modo tácito, una declaración de constitucionalidad o de inconstitucionalidad. Por otro lado, la facultad para estimar jurisdiccionalmente a una ley como contraria o conforme a la Constitución Federal, y específicamente a los preceptos de ésta que consagran las garantías a favor de todo gobernado, incumbe a los tribunales de la Federación dentro del juicio de amparo.”³⁴

Nosotros por nuestra parte consideramos que no le asiste la razón al maestro Burgoa, con relación a este tema. En efecto, si consideramos que la competencia que establece el artículo 103 de nuestra Carta Magna es para que los Tribunales Federales conozcan del juicio de amparo, y que la institución regulada en el artículo 133 de la Constitución se refiere a la supremacía constitucional, es evidente que se habla de dos instituciones jurídicas de naturaleza diversa, y con ratio iuris diferente; en la primera, el amparo, se pretende preservar la esfera jurídica de los gobernados y la esfera competencial plasmada en la Constitución a favor de los Estados, el Distrito Federal o de la Federación; en la segunda, el control por vía de excepción, se pretende preservar la supremacía de nuestra Ley Fundamental, esto es la integridad del cuerpo normativo denominado Constitución, en contra de las normas contrarias a su contenido que pudiesen plasmarse en las leyes estatales, las federales y los tratados; por lo que, siendo la ratio iuris de ambas instituciones jurídicas diferente, no es posible asimilarlas; de lo que se colige que no puede existir la incongruencia a que alude el referido tratadista. Es más, en el supuesto de existir la contradicción, es evidente que el objeto directo del control es diferente: en el caso del juicio de amparo lo constituye la

³⁴ Burgoa, Ignacio; El juicio de amparo, opus cit., página 164 y 165.

preservación de la constitucionalidad y la legalidad, restituyendo la esfera jurídica del gobernado; en cambio en el control por vía de excepción lo constituye la solución de la controversia que se plantea ante el juez ordinario, y la cuestión de constitucionalidad únicamente se aborda de manera indirecta, en cuanto obstaculiza la resolución del caso concreto. Además, el primero requiere que se plantee en el caso concreto la cuestión de inconstitucionalidad, en el segundo el caso concreto es la cuestión debatida, la cuestión de la constitucionalidad es tangencial. Así en los apartados siguientes relacionados con las reflexiones sobre el denominado autocontrol y otros medios de control, ahondaremos este tema, sin embargo, debemos acotar que es deseable en nuestro país un ejercicio más valiente de la facultad de control por vía de excepción de parte de los jueces ordinarios, para lograr el Estado de Derecho que demandan todos los mexicanos.

3. - REFLEXIONES SOBRE EL DENOMINADO AUTOCONTROL O CONTROL DIFUSO

El control de la constitucionalidad por vía de excepción, regulado en el segundo párrafo del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica por sí mismo una autorregulación del orden normativo. Este precepto constitucional impone a los jueces ordinarios la obligación de sujetar su actuación a los mandatos de la Carta Magna, aún en contra de las disposiciones que pudiesen contener leyes federales o las legislaciones locales. Son los diversos juzgadores de cualquier materia quienes al tener conocimiento de la ley o acto contrario al orden constitucional, quienes determinan dejar de aplicar esa ley o privar de efectos jurídicos al acto así tachado, adecuando sus determinaciones al contenido del Código Fundamental, con el propósito de velar por la pureza de la norma superior: la constitucional. El constitucionalista Daniel Moreno, siguiendo a Kestler Farnés, considera que los medios preventivos de control son aquellos que se derivan del principio de "supremacía constitucional" y con relación al artículo 133 de nuestra Ley Fundamental, señala que: "Así el precepto de nuestra Constitución y de algunos países iberoamericanos, que exige de todas las

autoridades el respeto de dicha Ley y declara la invalidez de los actos realizados en contravención de las mismas." ³⁵

En el control difuso de la constitución la interpretación de la norma fundamental se encarga a los jueces ordinarios; su principal característica consiste en que cualquier órgano del Poder Judicial, ya sea federal o local, puede desplegar la actividad de control de la constitucionalidad, en acatamiento al imperativo de "supremacía constitucional", en cualesquiera de los procedimientos que lleguen a su conocimiento, según se establezca en su marco competencial. Como se advierte la cuestión de establecer la constitucionalidad de una ley o acto no se deja a un juzgador autónomo, sino que se encarga su ejercicio al órgano judicial que conoce del caso concreto.

Es importante destacar que no se señala un procedimiento específico para llevar a cabo esta tarea de control difuso, por lo que consideramos que debe cumplirse sin formalidades de ninguna naturaleza, dando preferencia a las normas de la Constitución por sobre las normas que se pudiesen aplicar al caso concreto que contradigan el contenido de la Carta Magna. En este sentido, de dar preferencia a las normas constitucionales, el juez ordinario habrá ejercitado un autocontrol de la constitucionalidad.

En algunos sectores de la doctrina e incluso de nuestro más alto Tribunal han considerado que al ejercitar esta función los jueces ordinarios o las autoridades administrativas no realizan funciones de control de la constitucionalidad, sino que única y exclusivamente deciden cual es la norma aplicable al caso concreto. Por nuestra parte consideramos que, si el ejercicio del autocontrol se traduce en la falta de aplicación de la norma que contraría al orden emanado de la Ley Fundamental, entonces sí es efectivo control, aunque indirecto, de la constitucionalidad.

³⁵ Moreno, Daniel; Derecho Constitucional Mexicano, 11ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1990, página 485 y 486.

Este criterio se refuerza al observar los efectos del autocontrol, ya que esencialmente son los mismos para el gobernado que en el control por vía de acción, en el que se declara formalmente la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, al evitar una afectación a su esfera jurídica; aunque la actividad del juzgador en este sentido puede quedar sujeta a la decisión de un órgano de revisión; no obstante lo anterior, el autocontrol o control difuso de la constitucionalidad ya se ha realizado.

4.- RESPONSABILIDAD OFICIAL COMO MECANISMO REPRESIVO Y REPARADOR.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado **"De las responsabilidades de los servidores públicos"**, en el cual se listan los artículos del 108 al 114, establece los fundamentos normativos para preservar la ética en el servicio público y a los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad, tanto política, como administrativa e inclusive de índole civil y penal. Ha sido una preocupación constante de todo sistema de gobierno democrático evitar actos de sus servidores públicos que pudiesen traducirse en abuso de poder, corrupción, prepotencia, negligencia, nepotismo, y en suma todos aquellos actos que afecten a la función pública; y hacer conciencia en la comunidad sobre la tarea de servicio encomendada a los servidores públicos para exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones.

El artículo 108 de la Carta Magna señala a los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad a que alude el referido Título Constitucional, reputándolos como servidores públicos para los efectos de las responsabilidades a: los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u

omisiones, en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

En este artículo se establece el carácter de los sujetos de responsabilidad en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión; en este tipo de responsabilidad pueden incurrir los servidores públicos, que desempeñen cualquier clase de actividad en el Gobierno de México, ya sea en el ámbito federal, local o municipal. Esta responsabilidad se sustenta en el principio de igualdad de todos ante la ley; tiene como propósito central evitar que los actos de corrupción de cualquier especie se constituyan en un obstáculo para la buena marcha de los negocios públicos.

En el caso del Presidente de la República, este artículo constitucional señala que en el ejercicio de su encargo sólo será responsable por traición a la patria y delitos graves del orden común. Para el maestro Daniel Moreno, “... la diferencia que existe entre el Presidente de la República y los otros funcionarios, respecto de la responsabilidad, es que para los segundos es absoluta y se refiere a toda clase de delitos, en tanto que al Ejecutivo se limita a los delitos mencionados: traición a la patria y *delitos graves* del orden común.”³⁶

³⁶ Moreno, Daniel; *Derecho Constitucional Mexicano*; opus cit., página 526.

El artículo 109 de la Carta Magna señala la facultad del Congreso de la Unión y las legislaturas locales para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, expidan leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos; además establece que, las sanciones que se mencionan en el artículo 110 de la Ley Fundamental se impondrán mediante juicio político a los servidores públicos que en el mencionado precepto se especifican. Una excepción al juicio político lo constituye la mera expresión de las ideas, lo que tiene como razón jurídica el evitar actos de persecución que intenten socavar la libertad de manifestar los pensamientos de los servidores públicos cuya conducta regula; aquí nos encontramos con la denominada inmunidad absoluta.

La inmunidad en materia jurídica constituye un privilegio que en función de su cargo se concede a determinadas personas, para eximirlos de la responsabilidad que pudiesen contraer en el ejercicio de sus funciones. El concepto de fuero es explicado por el maestro Ignacio Burgoa como: "...todo *privilegio o prerrogativa de cualquier especie y contenido otorgado a alguna persona o corporación (persona moral)*."³⁷ La diferencia entre la inmunidad y el fuero radica en que, aunque ambos son privilegios, el primero se otorga a ciertas personas en virtud al ejercicio de sus funciones o de su empleo o cargo; el fuero en cambio se otorga a toda persona o corporación por cualquier circunstancia excepcional a juicio de quien otorga dicho privilegio.

En la fracción III del artículo 109 de la Constitución se establece que se "Aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."

Aquí se establece el denominado Código de ética en el servicio público, estableciendo la aplicación de sanciones de tipo administrativo a quienes sirvan en la Administración Pública; este Código ético es refrendado en la Ley Federal de

³⁷ Burgoa, Ignacio; Las Garantías Individuales; Opus cit., página 291.

Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47, además, en el mencionado artículo de la Ley aplicable a las responsabilidades administrativas, se establecen en sus veinte fracciones las obligaciones que deben cumplir los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuya vulneración pudiese llevar a la aplicación de sanciones.

En el mencionado artículo constitucional, también se hace mención que: "Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza." Aquí nuevamente nos debemos remitir a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordenamiento jurídico en el cual se establecen los procedimientos para aplicar las sanciones administrativas, es específicamente en su artículo 64, en sus diversas fracciones, en el cual se fijan los procedimientos para el logro de estos objetivos.

En cuanto a la no aplicación de diversas sanciones por la misma conducta se refrenda el principio del Derecho Penal de "nom bis in idem".

En cuanto a los sujetos legitimados para interponer quejas o denuncias, el artículo 109 constitucional, en su último párrafo, permite a cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, la formulación de denuncias mediante la presentación de elementos de prueba ante la Cámara de Diputados; esta situación se refrenda en los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ampliando el concepto a quejas y denuncias y facultando a los Órganos Internos de Control para la recepción de este tipo de quejas.

El artículo 113 de la Carta Magna establece los requisitos que deben contener las leyes que se emitan en materia de responsabilidades administrativas, sanciones y procedimientos; en cuanto a las sanciones señala que pueden ser: suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas y establece la garantía de que deben ser proporcionales al daño o perjuicio patrimonial causado.

El juicio político se regula en el artículo 110 de la Constitución; ahí se señalan a los sujetos a los que se les puede aplicar este procedimiento, entre ellos a los senadores y diputados, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Federal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, los gobernadores de los Estados, los diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales.

El juicio político procede por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, incluyéndose el manejo indebido de fondos y recursos federales, matizando que en este último caso la resolución será únicamente de tipo declarativo, debiendo comunicarse a las legislaturas locales para que procedan conforme a derecho.

Este artículo constitucional señala que las sanciones podrán ser la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

En este procedimiento la Cámara de Diputados se constituye en órgano de acusación o Cámara acusadora, como lo previene el artículo 74, fracción V, de la Carta Fundamental, y la Cámara de Senadores se erige en jurado de sentencia, en los términos de artículo 76, fracción VII, de la Constitución, con el propósito de

aplicar las sanciones correspondientes. En los títulos primero y segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se señala el procedimiento para tramitar el juicio político, refrendando la garantía de audiencia que señala el artículo constitucional en estudio, el desahogo de pruebas, la intervención del Ministerio Público, etc.

En el artículo 114 de la Ley Fundamental establece que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en que el servidor público desempeñe su encargo, y un año después de concluido este; hace mención de que las sanciones se aplicarán en un lapso no mayor de un año después de iniciado el procedimiento. También señala los términos y requisitos de la prescripción, los cuales no serán inferiores a tres años.

La declaración de procedencia se regula en el artículo 111, y constituye un requisito de procedibilidad en materia penal; para aplicar la Ley Penal a los servidores públicos protegidos por la inmunidad que trae aparejada su investidura; se establece que la Cámara de Diputados debe declarar por mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión, si ha lugar o no a proceder en contra del inculpado; si la Cámara niega la procedencia de la acusación, se debe suspender todo procedimiento, sin perjuicio de la continuación de la acusación penal, puesto que, para no invadir esferas competenciales, la Cámara de Diputados no puede pronunciarse sobre cuestiones reservadas a los órganos jurisdiccionales. Si la Cámara establece que ah lugar a proceder el sujeto inculpado será puesto a disposición de la autoridad competente para que actúe conforme a la ley.

Al Presidente de la República sólo se le puede acusar en los términos del juicio política previsto en el artículo 110 de la Constitución, constriñendo a la Cámara de Senadores a resolver de conformidad a lo señalado en el Código Penal.

La declaración de procedencia en el caso de los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los

Estados y los miembros de los Consejos de la Judicatura locales, tiene como objeto que se haga del conocimiento de las legislaturas locales para que, en el ejercicio de sus facultades competenciales, apliquen la ley.

Estas declaraciones de procedencia son inatacables, esto es, contra ellas no procede recurso alguno; sus efectos, cuando se declara la procedencia, consisten en separar al presunto responsable de su cargo mientras dure el procedimiento penal, si culmina el proceso absolviendo al inculpado, éste podrá reasumir su función; si la sentencia es condenatoria y se trata de delitos cometidos durante el ejercicio de su cargo, en el supuesto de que el reo solicite el indulto, no le será concedido.

Una excepción importante a la declaración de procedencia consiste que, en materia civil, no se requerirá la misma, para demandas en contra de cualquier servidor público protegido por la inmunidad. Cabe señalar que este procedimiento esta regulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el Título Segundo de la misma.

Puede considerarse a la responsabilidad administrativa, al juicio político y a la declaración de procedencia como medios indirectos de control de la constitucionalidad, puesto que, si bien, no tienen como propósito central el invalidar los actos contrarios a la Carta Magna, si tienen como fundamento el aplicar una sanción a los servidores públicos que vulneren con su actuación el marco normativo que la Constitución señala, convirtiéndose en un ejemplo para eliminar practicas de desvío de fondos, corrupción, nepotismo, etc., al aplicar una sanción a los servidores públicos que incurran en este tipo de conductas y obligarlos a reparar los daños económicos causados.

5. - LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN CONFLICTOS ESTATALES.

La intervención Federal es una prevención de seguridad establecida a favor de los Estados, como fórmula para suplir las imprevisiones de los Estados en materias relacionadas con la desaparición de poderes y para resolver conflictos que surjan entre los poderes de un estado.

Así en el artículo 76, fracción V, se establece como facultad del Senado la de: "Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional..."; cabe destacar que la desaparición de poderes debe ejercitarse cuando existe una ruptura grave del orden institucional, es decir, la violación completa del principio de autoridad provocada por disturbios de diversa índole que se traduzcan en el desconocimiento de las autoridades legítimamente reconocidas. Para el maestro Ignacio Burgoa: "Esta facultad suele interpretarse incorrectamente, pues conforme a ella *no incumbe al Senado declarar la desaparición de los poderes locales, sino nombrar un gobernador cuando todos ellos hayan desaparecido... el senado simplemente declarará que, para restablecer el orden institucional alterado, debe nombrarse un gobernador provisional a efecto de que convoque a elecciones conforme a las leyes constitucionales del Estado de que se trate...*"³⁸

En la fracción VI se asienta: "Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La ley reglamentara el ejercicio de esta facultad y el de la anterior."

En puridad jurídica estas facultades no son de tipo de control constitucional, sino políticas. Sin embargo no podemos soslayar que cumplen una función trascendente en nuestra vida política al permitir la solución de conflictos que

³⁸ Burgoa, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; Opus cit., páginas 707 y 708.

pueden alterar gravemente el orden institucional por medio de las vías políticas, a través de un arbitro de calidad, como lo es el que ejerce la Cámara de Senadores, cuya significación política consiste en estar integrada por representantes de los Estados, por lo que el conflicto se soluciona entre iguales; se condiciona esta facultad a que las constituciones estatales no prevean el caso.

Esta facultad en nuestro régimen presidencial ha sido ejercitada en forma discrecional para deshacerse de gobernantes locales incómodos al poder central.

6.- LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS COMO MEDIO ALTERNO DE CONTROL.

En el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el artículo 102 de nuestra Carta Magna con un apartado en el cual se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos; esta institución tiene como antecedente al ombusman escandinavo y responde al reclamo social de elevar a rango constitucional la tutela de los Derechos Humanos.

En el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se

presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados."

Una tendencia en Latinoamérica es la de extender la tutela de los derechos fundamentales establecidos en las Constituciones, tanto de naturaleza individual y colectiva, así el maestro Héctor Fix-Zamudio nos narra en su libro "Ensayos sobre el Derecho de Amparo", como en diversos países de Latinoamérica existen instituciones novedosas de tutela de las garantías, por ejemplo: en Argentina se puede intentar el amparo en contra de actos de personas particulares (referido a grupos de interés o de presión); en el Salvador y Guatemala se da una tendencia a equiparar a los organismos públicos descentralizados, asociaciones profesionales y empresas de servicio público, con autoridades gubernamentales para los efectos de la procedencia del amparo; en el Salvador, Costa Rica, Colombia y Venezuela se abre paso a la declaración general de inconstitucionalidad.³⁹

Es en este contexto en el que podemos hablar de las Comisiones de Derechos Humanos, como una forma relativamente novedosa de carácter alterno, en el ámbito administrativo, de control constitucional; es evidente que esta institución no es perfecta, sino perfectible, sobre todo se debe avanzar hacia la institución de los efectos vinculatorios de las determinaciones que emita esta instancia de tutela de los derechos humanos y a permitirle su actuación en materias que en la actualidad tiene vedadas, como son: las laborales, jurisdiccionales y electorales, puesto que en esas áreas también se pueden vulnerar los derechos fundamentales del hombre. Además, se deben buscar mecanismos de tutela de los denominados derechos colectivos y de tercera generación, como son los ecológicos y los de generaciones futuras.

³⁹ Cf. FIX-ZAMUDIO, Héctor; Ensayos sobre el Derecho de Amparo, UNAM, México, 1993, p.p. 156 a 158.

7. - EL CONTROL POPULAR Y LA INVOLABILIDAD CONSTITUCIONAL.

A lo largo de la presente tesis nos hemos adentrado en los diversos mecanismos de control constitucional. En este apartado analizaremos otra clase de medios de control, los populares; e intentaremos contestar la pregunta relacionada con la posibilidad de su aplicación práctica.

Los medios de control popular se encuentran íntimamente relacionados con el concepto total de la palabra democracia; ya que su ejercicio implica la participación directa de los ciudadanos de un país en la actividad pública.

En las democracias de corte occidental se reconoce, con diversos matices, la necesidad de que el pueblo en general y los ciudadanos en particular participen en los negocios públicos; así, desde la antigüedad clásica, en los pueblos griegos y el romano, encontramos las figuras jurídicas del referéndum y el plebiscito como instrumentos de participación ciudadana; la reunión en la ágora para la discusión de los asuntos públicos, etc. En la actualidad existen diversas formas de participación ciudadana que son principalmente:

- a) La iniciativa popular;
- b) El plebiscito;
- c) El referéndum;
- d) El voto popular, y
- e) La revocación de mandato.

Cada una de estas figuras jurídico-políticas tiene un ámbito específico de aplicación en el marco normativo de un país; no escapa a nuestro análisis el hecho de que, con excepción del referéndum, no han tenido vigencia positiva en nuestro país. Sin embargo consideramos que nuestro trabajo estaría incompleto si no los incluimos.

7.1. - Iniciativa popular.

En el Diccionario Jurídico Espasa se define a la iniciativa legislativa o popular como la "Potestad de formular un proyecto o proposición de ley cuya presentación ante las Cámaras constituye el primer trámite del procedimiento legislativo, que pone en marcha el mismo."⁴⁰ Por extensión podemos considerar a la iniciativa popular como la atribución conferida a determinado grupo de ciudadanos para presentar a las Cámaras Legislativas proyectos de ley. En España, por ejemplo, la Ley Orgánica 3/1984 del 26 de marzo de ese año, regula la iniciativa legislativa popular, exigiendo como requisito para su ejercicio que se acompañe de 500,000 firmas acreditadas de votante y exceptúa de la iniciativa legislativa popular a las materias vinculadas a leyes orgánicas, tributarias, tratados internacionales o "prerrogativas de gracia", esto es, el indulto de reos.

Es evidente que un mecanismo de esta naturaleza en nuestro país permitiría una amplia participación ciudadana en los negocios públicos, con el beneficio en materia de control constitucional, puesto que, las autoridades tendrían presente al emitir las leyes, que los ciudadanos organizados pueden abrogarlas mediante el ejercicio de esta prerrogativa.

7.2. - Plebiscito.

Para el constitucionalista Ignacio Burgoa: "...los plebiscitos originalmente fueron actos resolutorios de la 'plebs', es decir, de una clase social para la preservación y mejoramiento de sus mismos (sic) intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado romano que de estos emanaban."⁴¹ De esta definición no es posible establecer las características actuales de esta institución jurídica. Más acorde con el tema de nuestra tesis el tratadista Rafael de Pina lo define en su Diccionario Jurídico, como la: "Consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema

⁴⁰ Diccionario Jurídico Espasa; Fundación Tomas Moro; Espasa - Calpe, Madrid, España, 1992, página 520.

⁴¹ Burgoa, Ignacio; Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 2ª. Ed., Editorial Porrúa, México, 1989, página 339.

político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de los gobernantes.”⁴² Esta figura se emplea fundamentalmente para adoptar decisiones relacionadas directamente con la estructura y forma del Estado. Nos adherimos a la definición del maestro Rafael de Pina, no sin agregar que en materia de control de la constitucionalidad es deseable incorporar figuras jurídicas como la descrita a nuestra legislación positiva.

7.3. - Referéndum.

Para el maestro Ignacio Burgoa es: “...el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o a la ley deba ser sometida a su aprobación...”⁴³

En el Diccionario Jurídico Espasa se considera al referéndum, como: “Instituto de democracia directa (o semidirecta) mediante el que pueden expresarse directa y válidamente la voluntad del cuerpo electoral sometido a su consulta.” Y para el jurista Rafael de Pina el referéndum es la: “Institución política mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un órgano legislativo.”⁴⁴

Por nuestra parte consideramos que la definición de Rafael de Pina es la que mejor refleja la teleología de la institución mencionada; es importante destacar que el referéndum estuvo vigente en el Distrito Federal y por circunstancias que hasta ahora nadie ha explicado en el contexto social, nunca fue aplicado y se le suprimió de la legislación positiva en forma callada.

Es evidente que instituciones de esta naturaleza, que permiten un contacto del pueblo con las instituciones gubernativas, conformando a las leyes con un dejo de legitimidad, al ser aprobadas o repudiadas por los electores, deben ser plasmadas en las legislaciones positivas; en el caso de nuestro país urge una reforma que permita incorporar a esta forma de participación ciudadana a nuestra Carta Magna.

⁴² Pina, Rafael de y otro; Diccionario de Derecho; 16ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1989, página 388.

⁴³ Burgoa, Ignacio; Diccionario de Derecho Constitucional..., Opus cit., página 339.

⁴⁴ Pina, Rafael de y otro; Diccionario..., Opus Cit, página 415.

7.4. - Veto popular.

Consiste en la potestad concedida a determinado grupo de ciudadanos, normalmente un porcentaje de los electores, por el orden constitucional, para que, previos los requisitos legales, paralicen en forma temporal o permanente un proyecto de ley contrario a los intereses de la colectividad.

Es evidente que esta figura positiva no ha existido en nuestro país; además, poco se ha ocupado la doctrina de la misma, no obstante lo anterior, se debe permitir a los electores concurrir a la formación del orden jurídico nacional ejercitando la acción de veto, con el objetivo de evitar que leyes carentes de consenso popular se apliquen; para muestra un botón: los legisladores mexicanos aprobaron un incremento al Impuesto al Valor Agregado a todas luces impopular, esta circunstancia no se hubiese dado, si los ciudadanos hubiesen podido ejercer el veto popular.

7.5. - Revocación de mandato.

Es la autorización que el orden jurídico otorga a los ciudadanos para que, satisfechos los requisitos legales, dejen sin efectos la comisión, empleo o encargo conferidos a un servidor público por incurrir en las causas especificadas en la propia ley. Esta revocación de mandato implica, en estricto rigor jurídico, una nulidad del acto jurídico previo en virtud del cual el funcionario asume su investidura pública.

El control popular es uno de los elementos de la democracia moderna, tiene su fundamento jurídico en la libertad política y su base filosófica general en la libertad que todo estado reputado de democrático, otorga a los individuos que asumen frente a él el carácter de gobernados. En el ejercicio de dicha libertad "... el pueblo

jamás debe permanecer indiferente ante la actuación de los titulares de los órganos del Estado. Debe ser un 'fiscalizador' o 'vigilante' de esta actuación."⁴⁵

Por lo que, contestando la pregunta planteada en la introducción del presente apartado, consideramos que utilizando en forma imaginativa, no dogmática, los diversos instrumentos jurídicos, es posible la incorporación de las diversas figuras de control popular aquí enunciadas, permitiendo de esta manera que los ciudadanos, como verdaderos "zoom politikon" se conviertan en garantes de la constitucionalidad de nuestro orden positivo.

7.6. - La inviolabilidad constitucional.

El concepto de inviolabilidad constitucional se encuentra íntimamente ligado con los conceptos de Poder Constituyente, supremacía, fundamentalidad y legitimidad del ordenamiento constitucional.

Es una institución regulada en el párrafo primero del artículo 136 de la Constitución Federal, y se enuncia en los siguientes términos: "Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia."

La inviolabilidad no significa que no se pueda infringir la Constitución, tampoco alude a la imposibilidad de reformas a la misma. Para el constitucionalista Ignacio Burgoa: "Se afirma que la Constitución es 'inviolable' porque sólo puede ser quebrantada, desconocida o reemplazada mediante el ejercicio de dicho poder (constituyente, soberano, fundamental y legítimo), cuyo titular es el pueblo, toda vez que no es sino el aspecto teleológico de la soberanía. 'Inviolabilidad', por ende significa la imposibilidad jurídica de que la Constitución sea desconocida, cambiada o sustituida por fuerzas que no emanen del poder constituyente o por

⁴⁵ Burgoa, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano, Opus cit., página 528. (El paréntesis es nuestro).

grupos o personas que no expresen la voluntad mayoritaria del pueblo.⁴⁶ Pensar lo contrario implicaría el supeditar al Ordenamiento Supremo a la voluntad de ciertos grupos o personas desvirtuando de esta manera los aspectos de supremacía y fundamentalidad de la Ley Suprema,

Aunque en estricto rigor, la inviolabilidad constitucional no constituye un medio de control, no cabe duda que su importancia es total para garantizar la permanencia del orden emanado de la Carta Fundamental, impidiendo las reformas a la misma carentes de apoyo popular.

Las consecuencias por vulnerar el contenido del principio de inviolabilidad constitucional se establecen en el propio artículo 136, en su párrafo "in fine", y son: "En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona (la Constitución), tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieran expedido, serán juzgados así los que hubieran figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta."

⁴⁶ Burgoa, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*; Opus cit., página 386.

CONCLUSIONES

1. En el capítulo primero de la presente tesis al enunciar los conceptos fundamentales relacionados con nuestro tema, establecimos un concepto de control constitucional, como aquel proceso que se encuentra instituido en la propia Constitución de un país y que tiende a salvaguardar y proteger a la misma, anulando o invalidando toda ley o acto de autoridad que la contravenga y afecte sus disposiciones.
2. Este concepto contiene los rasgos fundamentales del control, como son: el proceso; su inclusión en la Constitución y su objeto mediato e inmediato, la salvaguarda de la Constitución y la invalidación del acto de autoridad o ley que contrarie y afecte sus disposiciones; por lo que consideramos, que si bien es un concepto perfectible, refleja en forma apropiada los rasgos característicos de esta institución.
3. También establecimos que el fundamento filosófico del control constitucional es la tutela de la libertad y asentamos que esa institución jurídica constituye un freno al exceso de poder.
4. En el capítulo segundo hicimos un breve recorrido para mostrar la evolución de los mecanismos de control constitucional y llegamos a demostrar que los medios de control existentes, desde la Constitución Federal de 1824, hasta la Constitución Federal de 1917, son tanto de tipo político como de tipo jurídico.
5. Así hicimos mención de que en la Constitución Centralista de 1836 se instituyó un sistema de control constitucional de tipo político ejercitado por el denominado "Supremo Poder Conservador", y es hasta el voto particular del diputado José Fernando Ramírez, cuando se establece la idea de un sistema de control de la constitucionalidad cuyo ejercicio se encomendaría a la Suprema Corte; esta idea, *mutatis mutantis*, va a ser recogida por los demás ordenamientos constitucionales que con posterioridad se emitieron.

6. También asentamos que los fundadores del Juicio de Amparo Mexicano fueron don Manuel Crescencio Rejón y el jurista Mariano Otero, cada uno en su momento histórico.
7. En el capítulo tercero enunciamos una clasificación de los sistemas de control constitucional, y los dividimos en sistema de defensa constitucional por órgano judicial, sistema de defensa constitucional por órgano político, sistema de defensa constitucional por órgano mixto, sistema de defensa constitucional por órgano neutro y sistema de defensa constitucional por órgano popular.
8. También se estableció que los medios de control de la constitucionalidad en sentido estricto son los medios de defensa por órgano judicial y político.
9. Clasificamos a los órganos encargados de ejercitar el control constitucional de acuerdo a la postura de estructuración de las funciones de tutela constitucional, en: Judicial, Legislativo y Especial, ocupándonos de su delimitación, y concluimos que el mecanismo de control a través de órganos jurisdiccionales ha sido la forma más recurrida en la historia de nuestra vida constitucional.
10. Disertamos sobre la calidad del Poder Judicial Federal como guardián de la Constitución y concluimos que en su función de control de la constitucionalidad, se coloca en una relación política o de poder a poder con los demás órganos del estado, con el objetivo primordial de mantener y proteger el orden constitucional en cada caso concreto que se presente, con lo que se erige al Poder Judicial Federal en órgano que se ocupa de mantener el orden constitucional.
11. En el capítulo cuarto nos ocupamos de los controles por vía de acción y de excepción; entre los primeros estudiamos el Juicio de Amparo, la acción de inconstitucionalidad y a las controversias constitucionales; entre los segundos mencionamos al autocontrol o control difuso, y concluimos que el amparo

pretende preservar la esfera jurídica de los gobernados y la esfera competencial plasmada en la Constitución a favor de los Estados, el Distrito Federal o de la Federación; en la segunda, el control por vía de excepción, se pretende preservar la supremacía de nuestra Ley Fundamental, esto es la integridad del cuerpo normativo denominado Constitución, en perjuicio de las normas contrarias a su contenido que pudiesen plasmarse en las leyes estatales, las federales y los tratados.

12. Analizamos someramente el contenido del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el que se regulan instituciones como la responsabilidad administrativa, el juicio político y la declaración de procedencia y asentamos que constituyen medios indirectos de control de la constitucionalidad, puesto que, si bien, no tienen como propósito central el invalidar los actos contrarios a la Carta Magna, si tienen como fundamento el aplicar una sanción a los servidores públicos que vulneren con su actuación el marco normativo que la Constitución señala.
13. Con relación a la intervención federal en los conflictos entre estados dejamos asentado que se trata de facultades de tipo político y no de control de la constitucionalidad; sin embargo, destacamos su importancia para la conservación de las instituciones democráticas al evitar conflictos.
14. Analizamos brevemente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y nos pronunciamos por considerarla como una institución de carácter alterno, en el ámbito administrativo, de control constitucional; y a la necesidad de avanzar hacia la institución de los efectos vinculatorios de las determinaciones que emita esta instancia de tutela de los derechos humanos y a permitirle su actuación en materias que en la actualidad tiene vedadas, como son: las laborales, jurisdiccionales y electorales. Además, consideramos que se deben buscar mecanismos de tutela de los denominados derechos colectivos y de tercera generación, como son los ecológicos y los de generaciones futuras.

15. Analizamos a las figuras jurídicas de control popular de la constitucionalidad y manifestamos nuestra anuencia para que la iniciativa popular, el plebiscito; el referéndum; el voto popular, y la revocación de mandato, se incorporen a nuestra Carta Magna permitiendo de esta manera que los ciudadanos se conviertan en garantes de la constitucionalidad de nuestro orden positivo.

16. Por último al estudiar la inviolabilidad constitucional, la caracterizamos como una institución jurídica que no constituye un medio de control; pero consideramos que su importancia es total para garantizar la permanencia del orden emanado del Carta Fundamental, impidiendo las reformas a la misma carentes de apoyo popular.

BIBLIOGRAFÍA

BARRAGAN BARRAGAN, José; *Algunos documentos para el estudio del juicio de Amparo 1812 -1861.*

1ª. Edición.
U.N.A.M. – Dirección General de Publicaciones.
México, 1980.

BAZDRESCH, Luis; *El Juicio de Amparo.*

4ª. Edición.
Editorial Trillas.
México, 1983.

BURGOA, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano;*

9ª. Edición.
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.
México, 1994.

-----; *Las garantías individuales;*

24ª. Edición.
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.
México, 1992.

-----; *El juicio de amparo;*

29ª. Edición.
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.
México, 1992.

CARPIZO, Jorge; *La Constitución Mexicana de 1917.*

8ª. Edición.
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.
México, 1990.

CARPIZO, Jorge y Jorge Madrazo; *Derecho Constitucional*

1ª. Edición.
Serie A: Fuentes, b) textos y estudios legislativos
número 81.
Instituto de Investigaciones Jurídicas – U.N.A.M.
México, 1991.

CASTILLO DEL VALLE, Alberto (del); *La Defensa Jurídica de la Constitución*;

1ª. Edición
Editorial Herrero, S.A. de C.V.
México, 1994.

CASTRO, Juventino V.; *Hacia el Amparo evolucionado*

4ª. Edición.
Editorial Porrúa.
México, 1993.

-----; *El artículo 105 Constitucional*;

1ª. Edición.
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.
México, 1997.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO; *México a través de sus Constituciones.*

Antecedentes, origen y evolución del articulado
Constitucional.
Tomo XI, Artículo 107.
Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
México, 1985.

DIARIO DE LOS DEBATES, *Congreso Constituyente 1916 – 1917.*

Tomos I y II Edición facsimilar.
Primera edición 1960.
Instituto Nacional de Estudios Históricos de la
Revolución Mexicana.
México, 1985.

ESTRELLA MENDEZ, Sebastián; *La Filosofía del Juicio de Amparo.*

s.n.e.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1988.

FIX-ZAMUDIO, Héctor; *Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos.*

1ª. Edición.
UDUAL – Miguel Angel Porrúa.
México, 1988

-----; *Ensayos sobre el Derecho de Amparo.*

s.n.e.
 U.N.A.M. – Instituto de Investigaciones Jurídicas.
 Serie G, Estudios doctrinales número 142.
 México, 1993.

GONGORA PIMENTEL, Genaro; *Introducción al estudio del Juicio de Amparo*

s.n.e.
 Editorial Porrúa.
 México, 1995.

GONZALEZ COSIO, Arturo; *El juicio de amparo.*

3ª. Edición actualizada
 Editorial Porrúa
 México, 1990.

KELSEN, Hans; *Teoría General del Derecho y del Estado.*

4ª. Reimpresión.
 Editorial U.N.A.M.
 México, 1988.

MORENO, Daniel; *Derecho Constitucional Mexicano.*

11ª. Edición.
 Editorial Porrúa, S.A.
 México, 1990.

NORIEGA, Alfonso; *Lecciones de Amparo*

Tomos I y II.
 3ª. Edición revisada y actualizada por José Luis
 Soberanes Fernández.
 Editorial Porrúa.
 México, 1991.

RABASA, Emilio O.; *El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857.*

Prólogo de Andrés Serra Rojas.
 s.n.e.
 Editorial Porrúa.
 México, 1991.

SCHWARTZ, Bernard; *Algunos artifices del Derecho Norteamericano.*

Traducido por Rubén Laporte.
 s.n.e.
 Colección "Libros Esenciales de Derecho"

Buenos Aires, Argentina, 1989. 237 paginas.

VASQUEZ DEL MERCADO, Oscar; *El control de la constitucionalidad de la ley.*

1ª. Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1978.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Colección "Leyes y Códigos de México"
120ª. Edición.
Editorial Porrúa.
México, 1997.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

3ª. Edición.
Editorial Mc Graw Hill.
México, 1995.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

s.n.e.
Editorial Sista.
México, 1997.

NUEVA LEGISLACIÓN DE AMPARO REFORMADA.

"Doctrina Textos y Jurisprudencia"
58ª. Edición.
Editorial Porrúa
México, 1993.

MICRO THEMIS PROCESAL; CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES;

LEY DE AMPARO;
LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN;
LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y

**LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO.**

2ª. Edición
Editorial Themis, S.A. de C.V.
México, 1997.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS;

Edición a cargo de la Unidad de Comunicación
Social de la Secretaría de Contraloría y
Desarrollo Administrativo
México, 1996.

DICCIONARIOS

DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA; Fundación Tomás Moro

s.n.e.
Editorial Espasa – Calpe.
España, 1992.

DICCIONARIO DE DERECHO.

Pina, Rafael de y otro;
16ª. Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1989.

DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO.

Burgoa, Ignacio.
2ª. Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1989.