

40761



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

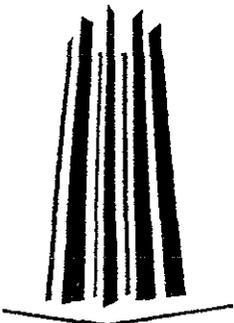
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA
ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN

TESIS QUE PARA OBTENER EL
GRADO DE MAESTRO EN
DERECHO (CIENCIAS PENALES)
PRESENTA: LIC. ALFONSO
HERNÁNDEZ GODINEZ

ASESOR: JAIME FLORES
CRUZ



ENEP ARAGON

FEBRERO 2000
SAN JUAN DE ARAGON, MÉXICO

273350



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.

RESUMEN

Que presenta Alfonso Hernández Godínez, con número de cuenta 98808573 y de expediente 400981046, egresado de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México, sobre la tesis que lleva por nombre:

OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

El tema que nos hemos planteado estudiar, nace a partir de una serie de reflexiones que nos preocupan, pues una pregunta de tantas que nos podemos formular es ¿Por qué cuando por Jurisprudencia se determina que una norma es inconstitucional, se sigue aplicando?, la respuesta definitivamente no es sencilla, y por tal motivo nos abocamos al estudio de la Obligatoriedad de la Jurisprudencia.

¿Acaso la Autoridad Administrativa que fundamenta y motiva sus actos sobre una norma inconstitucional, así declarada por la Jurisprudencia, cumple con los principios constitucionales que establece el artículo 16 de nuestra Carta Magna? La respuesta puede ser variada y esto es lo que hace más atractivo el trabajo de investigación.

El estudio de la Jurisprudencia dentro de ésta Tesis Profesional de Posgrado tiene como objeto servir de herramienta para dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la posible facultad de presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión.

La propuesta anterior, como queda demostrado en el cuerpo de la investigación no afecta el principio de la División de Poderes, todo lo contrario permite una colaboración tal que hace más brillante el equilibrio de los órganos que ejercen el Poder Supremo de la Unión, en donde los principales beneficiados son el pueblo.

A mi hijo Diego: Pues con tu llegada
a este mundo llenas de luz mi camino
y me das la gran dicha de ser padre.

Hemos hecho historia hijo, gracias
a Dios y a Lucila mi esposa.

PRÓLOGO

Primeramente quisiera comentar lo siguiente, tal vez, la primera impresión que pudiera causar el nombre que se ha elegido para titular el tema de investigación es que no es un tema eminentemente penal sobre todo cuando la Maestría que se estudia es efectivamente en Derecho (Ciencias Penales), pero sobre este particular y adelantándome a lo que pudiera pensarse y que bien podría ser un acto cierto o incierto, comentare lo siguiente, la jurisprudencia desde mi muy particular punto de vista no es una institución jurídica que debamos encasillarla sólo en la materia de Amparo por estar ahí ligeramente regulada en sus artículos 192 al 197B, puesto que tiene influencia en todas las áreas del Derecho, la influencia en materia penal tiene un tinte especial por la naturaleza propia de esta materia, además, la razón de estudiar la obligatoriedad de la jurisprudencia ante el Congreso de la Unión, justo en una tesis que tiene que ver con la Maestría en Derecho (Ciencias Penales), es sumamente importante pues de esta materia penal normalmente los políticos toman sus banderas para proponer cambios a las normas penales aunque dicha reforma implique pasar por alto las garantías individuales, en otras palabras, aprovechan la materia penal como instrumento de represión en contra del pueblo, inventando nuevas figuras delictivas, proponiendo aumentar los años de condena, concediendo tener arraigado a una persona por un tiempo determinado, en fin son tantas las cosas que suceden en materia penal, que es precisamente en esta materia donde más

debemos estar atentos a que las leyes se ajusten a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia y el Juicio de Amparo son tan importantes que incluso dentro de las asignaturas que llevamos en nuestra maestría se encuentra el de Clínica de Amparo en Materia Penal lo que significa que existe razón demás para considerar este tema como eje de la investigación.

Bien, el tema que nos hemos planteado estudiar no es un tema por el que vayamos a descubrir como dicen el hilo negro, es tan sólo una serie de reflexiones que nos tienen profundamente preocupados, esta afirmación realmente es un sentir, pues una pregunta de tantas que nos formulamos es **¿Por qué cuando existe jurisprudencia en el sentido de que un determinado artículo es anticonstitucional, se sigue aplicando?** Alguien de primera impresión y siguiendo una idea muy simplista pudiera decir porque el Amparo no tiene efectos generales según lo dispone la fórmula Otero, sin embargo, considero que la respuesta no es tan sencilla como parece y que debemos abocarnos al estudio de la obligatoriedad de la jurisprudencia.

Otra pregunta pudiera ser **¿Existe fundamentación y motivación en los actos de la autoridad -requisito contemplado en el artículo 16 constitucional- cuando su base jurídica es sobre una norma declarada anticonstitucional, es decir, que no**

está conforme a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos? La respuesta para salir de apuros puede ser igualmente sencilla pero alguien dijo que nunca debemos considerar verdades absolutas todo lo que se nos dice, por eso nos hemos propuesto estudiar mas profundamente el tema.

Estableceré una pregunta más ¿Qué tan factible o cuál sería el procedimiento a seguir para que el Congreso de la Unión se vea obligado a tomar en cuenta la jurisprudencia que emane del Pleno de la Suprema Corte? Con esta pregunta no dudo que alguien pudiera pensar que esto es completamente absurdo, imposible ya que debemos de tener muy en cuenta el principio de la división de poderes y que una situación de este tipo seria la intromisión de un poder a otro, sin embargo, el que escribe estas líneas considera que dicha intromisión no es posible y que la división de poderes no se vería afectada.

Para la elaboración del trabajo de investigación nos encontramos con algunos problemas en el camino, tal vez el principal obstáculo fue el tiempo, en efecto, no obstante que el tema de tesis y el asesor de la misma fueron aceptados desde el 19 noviembre de 1998, no fue sino hasta mayo de 1999 cuando comenzamos propiamente con la investigación, es decir, seis meses después.

Comenzar con el trabajo de investigación y meses después llegar a su culminación era realmente un desafío, insisto el tiempo era nuestro principal enemigo, pues teníamos que cumplir con una carga de trabajo que absorbía el mayor tiempo del día y las horas restantes eran reclamadas por mi esposa, ya que el nacimiento de nuestro primer hijo requería de nuestra atención y fue tanta nuestra emoción de ser padres que sólo queríamos estar junto a nuestro bebe recién nacido. Cuando encontré un espacio para recapacitar fue cuando considere que la presencia de mi hijo era razón de más para comenzar lo más pronto posible con mi tesis, es decir, mi hijo se convierte en un gran estímulo, por esta razón este trabajo de investigación esta dedicado a él.

Un buen día me puse las pilas y después de analizar la situación llegue a la conclusión que lo mejor sería presentar la renuncia a mi gran amigo y gran jurisconsulto el Doctor José Barragán Barragán, al cargo de Asesor de Consejero Electoral en el Instituto Federal Electoral, lo anterior fue con el fiel propósito de dedicar el cien por ciento del tiempo al trabajo de investigación.

Los sacrificios valieron la pena, pues hoy me encuentro escribiendo el prologo al trabajo de investigación ya terminado, sólo me queda caminar por el sendero de los tramites administrativos que muchas de las veces son toda una odisea.

INTRODUCCIÓN

Bien, el trabajo de investigación se divide en tres grandes capítulos, en el primero de ellos tratamos todo lo referente a la jurisprudencia, el segundo trata sobre el principio de la División de Poderes y en el tercero abordamos la posibilidad de que la obligatoriedad de la jurisprudencia se extienda ante el Congreso de la Unión. Como es natural en cada capítulo estudiamos una serie de subtemas relacionados con el tema principal que nos permiten andar un camino más seguro con relación a donde queremos llegar.

La jurisprudencia, es una figura jurídica que encierra en si misma una gran sabiduría, lo anterior es debido a que una tesis jurisprudencial tiene carácter obligatorio y es emitida por órganos jurisdiccionales autorizados por nuestro marco normativo, además ha sido considerada como fuente del derecho, lo que hace más atractivo su estudio.

Alrededor de la jurisprudencia giran un sin número de temas, entre otros tenemos: su naturaleza jurídica, jurisprudencia y retroactividad, sistemas de formación de la jurisprudencia, interrupción y modificación de la jurisprudencia, contradicción de tesis, publicidad de la jurisprudencia, invocación de la misma y sobre todo uno que llama mucho la atención la obligatoriedad. En efecto, aunque cada uno de los temas que se estudian en la

jurisprudencia tiene una importancia especial, el de la obligatoriedad es uno que llama mucho la atención, pues en razón de este tema tenemos la importancia de su vigencia y aplicabilidad en un caso concreto, en otras palabras en su obligatoriedad esta la razón de existir de la jurisprudencia.

En el segundo capítulo, el referente a la División de Poderes habremos de estudiar lo que encierra este importante principio y cuales serian las excepciones al mismo, además de analizar aquellos casos contemplados en la propia Constitución que sin ser una excepción al principio de la División de Poderes, si constituyen una colaboración entre los órganos que ejercen el Supremo Poder de la Unión en aras de un verdadero equilibrio del poder. La relación que debe prevalecer entre los órganos que ejercen el poder es sin duda alguna el de mayor importancia, los contrapesos entre uno y otro son necesarios para evitar abusos en contra del ya cansado pueblo.

Un tema de suma importancia es el relativo a las iniciativas y formación de leyes en México, pues cualquier pueblo anhela tener leyes justas que le garantice tener y gozar plenamente de sus garantías individuales, un pueblo reprimido, un pueblo sin derechos, un pueblo sin garantías individuales, es un pueblo sin vida, sin autodeterminación.

En el tercer capítulo, habremos de retomar la obligatoriedad de la jurisprudencia, señalando sus fallas o defectos y proponiendo

se extienda su obligatoriedad ante el Congreso de la Unión sin que estemos invadiendo el principio de la División de Poderes, se escuchan voces que consideran al Juicio de Amparo como de elite, también existen voces que claman la desaparición de la fórmula Otero, cotidianamente escuchamos lamentos de los gobernados, pues consideran que el seguirse aplicando un ley que ha sido considerada por la jurisprudencia como anticonstitucional es una verdadera falta de seguridad jurídica, en donde el único perdedor es el pueblo que insisten en convencerlo en que se trague la idea de que vive en un verdadero Estado de Derecho, pero también soplan vientos de cambios y queremos aportar nuestro grano de arena.

CONTENIDO

PRÓLOGO	2
INTRODUCCIÓN	6

CAPÍTULO I ANTECEDENTES MEXICANOS DE LA JURISPRUDENCIA

1.1 ANTECEDENTES DE LA JURISPRUDENCIA	13
1.2 CONCEPTO DE JURISPRUDENCIA	21
1.3 NATURALEZA JURÍDICA DE LA JURISPRUDENCIA	28
1.4 JURISPRUDENCIA Y NO-RETROACTIVIDAD	32
1.5 ORGANISMOS JURISDICCIONALES QUE ESTABLECEN JURISPRUDENCIA	37
1.6 SISTEMAS DE FORMACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA	48
1.7 REITERACIÓN DE CRITERIOS	50
1.7.1 REITERACIÓN	50
1.7.2 NO-INTERRUPCIÓN	52
1.7.3 VOTACIÓN	52
1.7.4 INTERRUPCIÓN Y MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA	54
1.8 CONTRADICCIÓN DE TESIS	65

1.8.1	CONTRADICCIÓN DE TESIS DE SALAS	79
1.8.2	CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS	79
1.8.3	PERSONAS AUTORIZADAS PARA DENUNCIAR CONTRADICCIÓN DE TESIS	81
1.8.4	INSTANCIA ANTE LA CUAL SE DENUNCIA LA CONTRADICCIÓN	91
1.8.5	EFECTO Y NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN QUE DILUCIDA LA CONTRADICCIÓN DE TESIS	96
1.9	OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA	98
1.10	PUBLICIDAD DE LA JURISPRUDENCIA	103
1.11	INVOCACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA	133

CAPÍTULO II DE LA DIVISIÓN DE PODERES

2.1	ANTECEDENTES MEXICANOS DE LA DIVISIÓN DE PODERES	147
2.2	EL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS	158
2.2.1	LAS EXCEPCIONES AL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL	166
2.3	RELACIÓN ENTRE PODERES	180

2.3.1 FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO EN MATERIA JURISDICCIONAL Y ADMINISTRATIVA	182
2.3.2 FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA LEGISLATIVA Y JURISDICCIONAL	192
2.3.3 FACULTADES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA LEGISLATIVA Y ADMINISTRATIVA	201
2.4 LAS INICIATIVAS Y FORMACIÓN DE LEYES EN MÉXICO	210
2.4.1 DE LA INICIATIVA DE LAS LEYES	210
2.4.2 DE LA FORMACIÓN DE LAS LEYES	218

CAPÍTULO III OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN

3.1 EL AMPARO CONTRA LEYES	225
3.2 OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA SEGÚN LA LEY DE AMPARO	240
3.3 ANTECEDENTES MEXICANOS DE LA FACULTAD DE INICIATIVA DE LEY, A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	293
3.4 INICIATIVA, DICTAMEN Y DISCUSIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA ÚLTIMA INICIATIVA DE LEY PARA OTORGAR FACULTAD A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRESENTAR INICIATIVAS DE LEY ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN	295

3.5 RESPUESTA DEL MINISTRO, JUVENTINO V. CASTRO A LOS ARGUMENTOS DEL DIPUTADO FIDEL HERRERA BELTRÁN PARA VOTAR EN CONTRA DEL DICTAMEN QUE OTORGA FACULTAD A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRESENTAR INICIATIVAS DE LEY ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN	358
CONCLUSIONES	370
BIBLIOGRAFÍA	379

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES MEXICANOS DE LA JURISPRUDENCIA

1.1 ANTECEDENTES DE LA JURISPRUDENCIA

La historia de la jurisprudencia en México va estrechamente ligada, vinculada a la historia del Juicio de Amparo en México, de modo que habremos de dar un vistazo a las leyes de amparo que han sido vigentes en una época determinada en México, en efecto, en las siguientes líneas nos ocuparemos sólo de mencionarlas, pero sin hacer un examen exhaustivo de las mismas ya que no son propiamente nuestro tema principal, lo anterior es en razón de que para cada momento de vigencia de una Ley de Amparo se dieron una serie de acontecimientos que pugnaban por nuevos proyectos y resultaría, aunque muy importante analizar cada uno de los eventos, muy laborioso tener que hacerlo, muchos de los avances o retrocesos en su caso que ha sufrido el Amparo también los tuvo la jurisprudencia, por eso hay quienes afirman que las evoluciones del Juicio de Amparo y la jurisprudencia son recíprocas.

Se dice que el Juicio de Amparo mexicano surge en el ámbito federal en el artículo 25 del Acta de reforma de 1847, veamos que establecía éste artículo:

"Artículo 25. Los tribunales de la federación ampararán a cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare."¹

En virtud de haber señalado que la jurisprudencia va estrechamente vinculada a la historia del Juicio de Amparo a continuación daremos un vistazo rápido a las leyes que han regulado a dicha institución.

La primera Ley de Amparo fue la de 1861, pero antes de está ley hubo muchos intentos por reglamentar las garantías individuales en las próximas líneas mencionaremos algunos proyectos previos a la ley de 1861 según el Dr. José Barragán:²

¹ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de Amparo 1812 - 1861*, México, 1987, primera reimpression, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 195 y 196.

² IBIDEM. pp. 201 a la 288.

- _ Proyecto Lafragua de 1848.
- _ Proyecto sobre declaración de nulidad de leyes inconstitucionales: reglamenta los artículos 22, 23 y 24 del acta de reformas de 1847.
- _ Proyecto Gamboa sobre tribunales de Amparo de 1849.
- _ Dictamen de la comisión de puntos constitucionales sobre el proyecto de garantías individuales.
- _ Proyecto de la administración de 1852.
- _ Proyecto Pérez Fernández de 1857.
- _ Proyecto Pacheco de 1861.
- _ Proyecto de ley orgánica de 1861.

Señalado lo anterior diremos ahora que la primer Ley de Amparo fue la que presento el señor Manuel Dublán, en efecto, se entra en la discusión de lo que será la primera ley de amparo mandándose imprimir el 30 de noviembre de 1861 con el siguiente nombre:

LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTO DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, QUE EXIGE EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA LOS JUICIOS DE QUE HABLA EL ARTÍCULO 101 DE LA MISMA.³

³ La primera ley de Amparo en estudio cuenta con treinta y tres artículos y se divide en cuatro secciones, para su consulta los remitimos a la obra de nuestro amigo el Dr. José Barragán Barragán, *Primera ley de amparo de 1861*, México, 1987, primera reimpresión, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 100 a la 103.

La segunda Ley de Amparo fue la de 1869, se dice que durante el período o lapso en que estuvo en vigencia la ley de 1861 se presentaron algunos conflictos de interpretación, lo anterior provocó que en el señor Ignacio Mariscal, en ese momento Ministro de Justicia e Instrucción Pública presentara una iniciativa de nueva Ley de Amparo, la ley resultó aprobada con fecha 19 de enero de 1869.

Ley de Amparo de 1882.

En la exposición de motivos de la Ley de Amparo de 1882, cuyo proyecto fue redactado por Ignacio L. Vallarta,⁴ se propuso fijar como jurisprudencia obligatoria el criterio que se estableciera en cinco ejecutorias en el mismo sentido, esta ley es sin duda alguna la más importante para efecto de nuestro tema de estudio que es el correspondiente a la jurisprudencia, por la sencilla razón de ser la primera que expresa o plasma por vez primera la obligatoriedad de la jurisprudencia, lo anterior según se desprende de los artículos 67 y 70 que a la letra establecen:

⁴ Según se desprende del Dictamen que presentaron las Comisiones unidas de puntos Constitucionales y Justicia; en efecto, el dictamen establecía: "formado el proyecto por el honorable señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia, licenciado Ignacio L. Vallarta, que tanto se ha distinguido por sus eruditos estudios sobre el derecho constitucional, y muy especialmente sobre el amparo, las comisiones se encontraron desde luego prevenidas a favor de aquella iniciativa por la notoria competencia de tan eminente publicista". BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1882*, México, 1993, primera edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 431.

"Artículo 67. En los casos dudosos de que habla el artículo 13, y respecto de los que no se hubiese fijado la jurisprudencia criminal, los jueces no sufrirán pena alguna por suspender o no el acto reclamado; pero quedan obligados a indemnizar los perjuicios que hubieren ocasionado, debiendo tener lugar también esta indemnización en los casos a que se refieren los dos artículos anteriores.

Artículo 70. La concesión o denegación del amparo contra texto expreso de la Constitución o contra su interpretación, fijada por la Suprema Corte, por lo menos en cinco ejecutorias uniformes, se castigará con la pérdida del empleo y con prisión de seis meses a tres años, si el juez ha obrado dolosamente; y si sólo ha procedido por falta de instrucción o descuido, quedará suspenso de sus funciones por un año."⁵

⁵ IBIDEM. pp. 570 y 571.

Después de haber mencionado la ley de amparo de 1882 corresponde ahora el turno de mencionar al Código de Procedimientos Federales de 1897.

En el Código de 1897, bajo el régimen porfirista y por razones de índole política, se suprime la obligatoriedad de la jurisprudencia, dejando únicamente en el artículo 827 de dicho Código el mandamiento de publicar las sentencias de los jueces, las ejecutorias de la Corte y los votos particulares en los mismos términos que la ley de 1882.

En el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, que entró en vigor el 5 de febrero de 1909, vuelve a contemplarse la jurisprudencia y es en este cuerpo legal en el que se consolida, por así decirlo, la institución ya que desde ese momento nunca vuelve a desaparecer del Derecho mexicano.

La creación de la jurisprudencia no se dejó a una sola sentencia de la Corte, a un solo criterio aislado, sino que se crearon ciertos principios, entre otros el criterio de la reiteración de cinco sentencias, este criterio de requerir varias resoluciones para la formación de la jurisprudencia ya se encontraba en la exposición de motivos que hizo Ignacio L. Vallarta a la Ley de Amparo de 1882, pero no es sino hasta este Código de 1908 cuando ya se plasma en el texto legal el requisito de las cinco ejecutorias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario para la

formación del criterio obligatorio, ya que en la ley de 1882 sólo se menciona como requisito para determinar la responsabilidad de los jueces por no respetar los criterios de la Corte; la reiteración del criterio sostenido en cinco ejecutorias todavía perdura hasta nuestros días como una herencia más del gran jurista que fue Ignacio L. Vallarta.

Sumándose a la exigencia de la reiteración de criterios, también se impulso la necesidad de que las ejecutorias fueran votadas por una mayoría calificada, pues "siempre será prenda de acierto y presunción a favor de la mayoría, la circunstancia de que además de repetirse una resolución cinco veces en determinado sentido, lo sea por mayoría absoluta de los miembros que componen un tribunal".

La Ley de Amparo que sobrevino después del Código de 1908 fue la ley reglamentaria de los artículos 103 y 104 constitucionales de 1919, en vigor desde el 25 de octubre de ese año. La ley de 1919 reguló lo relativo a la jurisprudencia en sus artículos 147 a 150 y reprodujo sustancialmente lo que establecía el Código de 1908.

A la ley de 1919 la sustituyó la ley de Amparo de 1935 en vigor desde el 10 de enero de 1936, que después de un sin fin de reformas aún sigue vigente en nuestros días. Esta ley establece lo relativo a la jurisprudencia en el título cuarto llevando por nombre:

De la jurisprudencia de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito, en los artículos 192 al 197-B.

Por otro lado es bueno mencionar que en el período presidencial de Miguel Alemán Valdéz, la jurisprudencia fue elevada por el artículo 107 constitucional según las reformas de 1950, al rango de fuente del Derecho. La apreciación de la jurisprudencia como fuente del Derecho no aparece de manera expresa en el mencionado precepto constitucional, sino que se establece en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de 23 de octubre de 1950, cuya parte conducente afirma:

“La fracción XIII del artículo 107 de esta iniciativa considera que la ley determinará los términos y los casos en que sea obligatoria la jurisprudencia de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, así como los requisitos para su modificación. Estimamos pertinente la inclusión de esta norma en la constitución, por ser fuente de Derecho la jurisprudencia, lo cual explica el carácter de obligatoriedad que le corresponde igualmente que a mandatos legales, debiendo ser por ello acatada tanto por la Suprema Corte de Justicia, como las Salas de ésta y los otros Tribunales de aquel Poder...”⁶

⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Vigésimonovena edición, Ed. Porrúa, México, 1992, p. 823.

1.2 CONCEPTO DE JURISPRUDENCIA.

En las siguientes líneas abordaré el tema del concepto de la jurisprudencia sería un tanto difícil pretender establecer todos los conceptos que sobre la jurisprudencia se han establecido, sin embargo, se retomarán sólo algunos que nos puedan ayudar para formular luego los elementos mínimos que deben ser considerados para poder decir que se trata de la jurisprudencia.

La palabra jurisprudencia se deriva de las raíces ius y prudentia, que significa derecho y sabiduría, derecho de los sabios prudentes. Este término está estrechamente vinculado con la ciencia del Derecho, y por otro lado, se le da una connotación enfocada al criterio que establecen los tribunales al momento de interpretar la norma al administrar justicia.

"Atendiendo a la definición Romana clásica del concepto "jurisprudencia" elaborada por Ulpiano, ésta es la noticia o conocimiento de las cosas humanas y divinas, así como de la ciencia de lo justo y de lo injusto."⁷

Para Alfonso Noriega, la jurisprudencia se define de la manera siguiente: "Jurisprudencia es el criterio constante y

⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional y Amparo*, Quinta Edición, Primera Reimpresión, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 257

uniforme de aplicar el Derecho, mostrado en las sentencias de un Tribunal Supremo; criterio que es obligatorio reconocer y aplicar por parte de los inferiores jerárquicos de dicho tribunal.”⁸

Ignacio Burgoa formula la idea de jurisprudencia bajo su aspecto positivo jurisdiccional, “la jurisprudencia se traduce en las interpretaciones y consideraciones jurídicas integrativas uniformes que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de Derecho especiales y determinados que surgen en un cierto número de casos concretos semejantes que se presenten, en la inteligencia de que dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señale la ley.”⁹

Por otra parte, Arturo Serrano Robles autor del título primero (el juicio de amparo en general y las particularidades del amparo administrativo), en el manual del juicio de amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala: “Muy difícil es estructurar una definición satisfactoria de la jurisprudencia. Se intuye su concepto, pero concretarlo en palabras exactas escapa a todo intento. Quizá con propósitos docentes, no filosóficos desde luego, pueda decirse que es el conjunto de reglas o normas que la

⁸ NORIEGA ALFONSO, *Lecciones de Amparo*, T. II, Quinta Edición, Revisada y actualizada por José Luis Soberanes Fernández, Ed. Porrúa, 1997, p. 1120.

⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Vigésimonovena edición, Ed. Porrúa, México, 1992, p. 821.

autoridad jurisdiccional que cuenta con atribuciones al respecto, deriva de la interpretación de determinadas prevenciones del Derecho positivo, que precisan el contenido que debe atribuirse y el alcance que debe darse a éstas, y que, al ser reiteradas cierto número de veces en sentido uniforme, no contrariado, son obligatorias para quien deba decidir casos concretos regidos por aquellas prevenciones.”¹⁰

Para José R. Padilla, La jurisprudencia consiste en una serie de interpretaciones uniformes y reiteradas que realizan los tribunales al resolver las controversias de su atribución.

Juris, significa Derecho y prudencia, moderación y pericia. En síntesis: denota el conocimiento de la ciencia del Derecho, así como su técnica de aplicación.

Lo trascendente de la jurisprudencia estriba en que comprende sabiduría, obligatoriedad, firmeza y permanencia. En efecto, la importancia de los tribunales se mide por la sabiduría, obligatoriedad, firmeza y permanencia de sus resoluciones.¹¹

¹⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del Juicio de Amparo*, Ed. Themis, S.A. de C.V. Sexta reimpresión, México, 1997, p. 175.

¹¹ CFR. R. PADILLA José, *Sinopsis de Amparo*, Cuarta Edición, Cárdenas Editor, México, 1996, p. 353.

Para Carlos Arellano García, la jurisprudencia, en su acepción de fuente del Derecho, la define de la siguiente manera:

"Es la fuente formal de derecho que origina normas jurídicas generales, abstractas, imperativas e impersonales del sentido interpretativo o integrador que se contiene en decisiones jurisdiccionales precedentes."¹²

Por último estableceremos el concepto que los propios Tribunales Colegiados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han hecho a la jurisprudencia:

"JURISPRUDENCIA, CONCEPTO DE.

La jurisprudencia tiene facultades integradoras y va más allá de la norma, la verdadera jurisprudencia es aquella complementaria o integradora de las situaciones que no previó el legislador, adecuando la norma al caso concreto, toda vez que en muchas ocasiones las circunstancias de hecho están dando opciones distintas a lo establecido en el precepto legal. La suprema corte y los tribunales, al fijar un criterio en

¹² ARELLANO GARCIA, Carlos, *El juicio de Amparo*, Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 938.

*una tesis jurisprudencial, estudian aquellos aspectos que el legislador no precisó, e integran a la norma los alcances que, no contemplados en ésta, se producen en una determinada situación.*¹³

De las anteriores definiciones se puede desprender que los elementos o requisitos que deben ser considerados para tratar de establecer un concepto de jurisprudencia son:

1. - Interpretaciones
2. - Constante o reiterado e ininterrumpida
3. - Uniforme
4. - Consideraciones jurídicas integrativas
5. - Criterio emitido por un Tribunal Superior designado para tal efecto por la ley
6. - Obligatoria
7. - Aplicación de los inferiores jerárquicos

Pues bien atento a lo anterior nos atreveremos a formular un concepto propio de jurisprudencia, **Son las interpretaciones de la norma que hace un Tribunal facultado por la ley al momento de administrar justicia, cuyo criterio es reiterado en mínimo cinco**

¹³ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, T. VII, Themis, México, 1990, p. 296.

casos concretos de manera ininterrumpida, dicho criterio debe ser uniforme, integrador y obligatorio para los tribunales inferiores jerárquicos.

Son interpretaciones porque los tribunales que están facultados por la ley para tal efecto desentrañan la intención del legislador en la norma cuando éstos dejan obscuridad en la misma o cuando no se ajustan cabalmente a los principios constitucionales.

Abundando más sobre el carácter de la función de interpretación, plasmaremos el contenido del párrafo octavo del artículo 94 de nuestra Constitución que señala:

"La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación."¹⁴

Los criterios son constantes o reiterados e ininterrumpidos porque para que sean considerados criterios jurisprudenciales

¹⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Actualizada, Décima Edición, Ediciones Delma, México, 1999.

deben al menos existir cinco pronunciamientos, dictados de manera ininterrumpida, éste requisito tiene su excepción y ésta es cuando se trata de los casos de solución por contradicción de tesis en donde es suficiente una sola resolución para dar nacimiento a una jurisprudencia.

El criterio es uniforme porque no obstante que existan cinco pronunciamientos, éstos deben ser en el mismo sentido, es decir, no debe haber confrontación en los mismos.

El criterio debe ser integrador para efecto de homologar el verdadero sentido de la norma, es decir, la interpretación tiende a completar las lagunas u obscuridades legales existentes en nuestro sistema jurídico.

El criterio jurisprudencial debe ser emitido por tribunal que esté expresamente facultado por la ley para tal efecto, pues las autoridades no pueden ir mas haya de lo que la ley les confiere.

La jurisprudencia es obligatoria, porque todos los tribunales jurisdiccionales inferiores jerárquicamente están obligados a aplicarla o ser tomada en cuenta en casos concretos que se les presente.

1.3 NATURALEZA JURÍDICA DE LA JURISPRUDENCIA.

Una situación que debe merecer toda nuestra atención es el relativo a la naturaleza de la jurisprudencia, en efecto, debemos dejar muy claro la referida naturaleza.

Para llegar a determinar la situación anterior basta con tener muy en cuenta los elementos o requisitos de la jurisprudencia que ya han sido abordados, de esta manera tenemos que la jurisprudencia no puede ser considerada un recurso porque el único fin que esta busca es una buena interpretación de la ley para llegar a una buena integración de la norma, es decir, a complementar las lagunas de la ley existentes en todo sistema jurídico, también hablamos de la uniformidad y reiteración pues es necesario el pronunciamiento de cinco sentencias ininterrumpidas y en el mismo sentido, en consecuencia de lo anterior podemos decir que la naturaleza jurídica de la jurisprudencia es la unidad del criterio interpretador al momento de aplicar nuestra Constitución, las leyes federales o locales, reglamentos así como los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República con ratificación del Senado.

Ahora bien cuando estamos en presencia de la contradicción de tesis tampoco podemos suponer que la jurisprudencia sea un recurso porque con fundamento en los artículos 107, fracción XIII. Último párrafo de nuestra Constitución, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, las resoluciones que se pronuncien cuando se ha denunciado una contradicción de tesis no afectara las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción.

Respecto de la naturaleza jurídica de la contradicción de tesis la suprema Corte de Justicia se ha pronunciado de la siguiente manera:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA.

El artículo 197-A de la Ley de Amparo dispone que: "Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito Sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros d la Suprema Corte de Justicia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales o los Magistrados que los integren, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, la que

decidirá cual tesis debe prevalecer... La resolución que dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias...". La fracción VIII último párrafo y la fracción IX del artículo 107 constitucional establecen, como regla general, la inimputabilidad de las resoluciones que en materia de amparo pronuncien los Tribunales Colegiados y, como caso de excepción, en los supuestos que la propia Constitución y la ley relativa establecen. Consecuentemente, la contradicción de tesis no constituye un recurso de aclaración de sentencia ni de revisión, sino una forma o sistema de integración de jurisprudencia, cuya finalidad es preservar la unidad de interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional, decidiendo los criterios que deben prevalecer cuando existe oposición entre los que sustenten los mencionados órganos jurisdiccionales en torno a un mismo problema

*legal, sin que se afecten las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen emitido dichos criterios.*¹⁵

¹⁵ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Novena Epoca, T. VI, Tesis1ª./J. 47/97, Diciembre de 1997, p. 241.

1.4 JURISPRUDENCIA Y NO-RETROACTIVIDAD

Abordaremos un tema por demás muy importante, se trata de la figura de no-retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, misma que se encuentra ubicada como una garantía individual en el artículo 14 constitucional.

Debemos comenzar estableciendo que la garantía de la no-retroactividad de la ley es uno de los más preciados, pues implica la prohibición de aplicar las leyes retroactivamente en perjuicio de persona alguna, una ley tiene efecto retroactivo cuando se aplica a situaciones, hechos o actos que tuvieron lugar antes de la entrada en vigor de dicha ley. La prohibición del artículo 14 constitucional es sobre la aplicación de la ley de manera retroactiva, pero no sobre la interpretación de una ley que es vigente cuando pasan los hechos o actos, hacemos esta aclaración para ir entrando en materia de nuestro tema.

Bien, debemos preguntarnos si la jurisprudencia tiene efectos retroactivos, mismos que prohíbe el artículo 14 constitucional, Carlos Arellano García opina que sí pues nos señala "... Las nuevas tesis jurisprudenciales no deben aplicarse a situaciones surgidas

con anterioridad a ellas, pues, de aplicarse se afecta la garantía de irretroactividad de las leyes.”¹⁶

Una vez que señala lo anterior nos señala un ejemplo que lo cataloga como típico, nos permitimos transcribirlo:

“Conforme al criterio jurisprudencial que antes prevalecía, el cheque sin fondos dado en garantía no implicaba la comisión del delito de expedición de cheque sin fondos. Por tanto, el defensor basaba su defensa en demostrar que el cheque había sido dado en garantía. Concluido el proceso cambió el criterio jurisprudencial para determinar que el cheque dado en garantía sí implicaba la comisión del delito de expedición de cheque sin fondos y se aplicaba el nuevo criterio jurisprudencial.”¹⁷

Antes de continuar nos permitimos hacer una observación al ejemplo que nos proporciona el excelente Carlos Arellano, comparto su punto de vista en cuanto a que el nuevo criterio se tendrá que aplicar, pero sobre nuevos casos que se presenten después al nacimiento de esta jurisprudencia y no sobre los casos que ya hayan sido juzgados, porque incluso la prohibición del artículo 14 es sobre la irretroactividad de la ley **en perjuicio de persona**

¹⁶ ARELLANO GARCIA, Carlos, *El juicio de Amparo*, Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p.963.

¹⁷ LOC. CIT.

alguna, y si una situación de este tipo perjudicará, sería muy obvio que no se aplicaría.

Pero dicho lo anterior existen otras razones para considerar que la jurisprudencia no tiene efectos retroactivos, aún en el ejemplo mismo que nos ha vertido el Señor Carlos Arellano, en efecto, la irretroactividad que contempla el artículo 14 constitucional es sobre la aplicación de la "ley" y la jurisprudencia no es una ley, primero porque no sigue el proceso legislativo a cargo del Congreso de la Unión y segundo porque la jurisprudencia tiene su base en la interpretación de la ley ya existente.

Cuando se emite la jurisprudencia, ésta no constituye una ley nueva y mucho menos diferente, sino sólo una interpretación de la misma, con efectos obligatorios por mandato constitucional, Pues así lo establece el octavo párrafo del artículo 94 constitucional "La ley fijara los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia... sobre interpretación de la Constitución..." en consecuencia, la aplicación de una jurisprudencia no es sino un efecto de la vigencia de la ley que se interpreta, dando como consecuencia que no es aplicable el principio de la retroactividad a la jurisprudencia, pues ésta tiene la vigencia que el propio artículo tenga, dado que cuando el artículo sea reformado o derogado la jurisprudencia puede ya no ser aplicable por la posible incompatibilidad.

También la Suprema Corte se ha pronunciado sobre la irretroactividad de la jurisprudencia destacan entre otras las siguientes tesis:

"JURISPRUDENCIA DE LA CORTE.

La Jurisprudencia de la corte no es ni tiene propiamente los caracteres de la ley, ni respecto de ella puede aplicarse exactamente los mismos principios, entre ellos, el de no retroactividad, porque según la ley de amparo, la jurisprudencia sólo es obligatoria para los jueces de distrito, pero nunca puede entenderse que tenga el carácter de ley para las partes.

JURISPRUDENCIA, RETROACTIVIDAD DE LA.

La jurisprudencia no está sometida al principio de irretroactividad, en tanto se limita a determinar el sentido de las leyes vigentes, pues aplicarse aun a los hechos anteriores a su adopción, y sólo se causaría agravio si se aplicase la jurisprudencia a un caso regido por una ley anterior.

JURISPRUDENCIA, NO ES LEY SINO INTERPRETACIÓN DE LA LEY.

La jurisprudencia no es ley en sentido estricto, sino que constituye la interpretación que hace la Suprema Corte de Justicia desde el punto de vista gramatical, lógico e histórico al través de cinco decisiones ininterrumpidas y pronunciadas en casos concretos con relación a sujetos de derecho determinados, integrada así la nueva jurisprudencia; pero si razonamientos posteriores sustentan otro nuevo criterio de interpretación de la ley, descartan la anterior jurisprudencia, de acuerdo con el artículo 194 de la Ley de Amparo, ello no implica retroactividad de nueva jurisprudencia y por lo tanto no conculca garantías.¹⁸

¹⁸ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Quinta Epoca, Segunda Sala, T. XXIX, p. 104, Quinta Epoca, Sala Auxiliar, T. CXXV, p. 673, Sexta Epoca, Primera Sala, V. LII, Segunda Parte, p. 53. Respectivamente.

1.5 ORGANISMOS JURISDICCIONALES QUE ESTABLECEN JURISPRUDENCIA

Sobre el tema de los organismos jurisdiccionales que establecen jurisprudencia, y con fundamento en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, diremos que entre los mismos se encuentran:

1. - La Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno
2. - Las Salas que integran la Corte
3. - Los Tribunales Colegiados de Circuito

Tradicionalmente conocemos que solamente los organismos arriba citados son los únicos que establecen jurisprudencia, sin embargo, nos encontramos que también el Tribunal Electoral integra jurisprudencia y no sólo eso sino que éste rompe con la regla general de la existencia de cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, es decir, existe una hipótesis en donde sólo con tres sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral se establece jurisprudencia, por el momento sólo dejamos el antecedente para con posterioridad abordar con más detenimiento el tema.

Ahora bien, no obstante que la Ley de Amparo en los artículos 192 y 193 -que con posterioridad estudiaremos con más profundidad- es muy clara en señalar a los órganos que emiten jurisprudencia, conviene también tomar en consideración la redacción del artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que a la letra establece:

"La jurisprudencia que deban establecer la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno, las Salas de la misma y los tribunales colegiados de circuito en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competencia distintos del juicio de amparo, se regirán por las disposiciones de la ley de Amparo, salvo los casos en que la ley de la materia contuviera disposición expresa en contrario."¹⁹

De la redacción anterior claramente se desprende la afirmación establecida al inicio de este punto en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno, las Salas de la misma y los Tribunales Colegiados de Circuito son los que establecen jurisprudencia, además de remitirnos a las disposiciones de la Ley de Amparo.

¹⁹ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER, JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 1997, Primera Edición.

Sin duda alguna la materia electoral es una área en donde se tienen ciertas reglas que le son muy propias y que por lo tanto no debemos mezclarla con otras ramas del Derecho de forma simple o sencilla, es decir, debemos ser muy cuidadosos para no caer en situaciones que pudieran crearnos ciertas confusiones de tipo jurídico, en virtud de estar trabajando el tema de los organismos que establecen jurisprudencia se hace necesario tener que incluir al Tribunal Electoral, lo anterior, no es capricho, simple y sencillamente se toma en cuenta por que la ley establece que este organismo es parte integrante del Poder Judicial de la Federación y también genera jurisprudencia y para efecto de este tema debe ser incluido, debemos aclarar que existen otros organismos que también fijan jurisprudencia como el Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Agrario y el Tribunal Contencioso Administrativo, sin embargo, estos no serán tomados en cuenta por que no se encuentran considerados como parte integrante del Poder Judicial de la Federación.

Establecido lo anterior debemos señalar que de acuerdo con el artículo 94 constitucional primer párrafo, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita 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. Ésta afirmación se hace únicamente con el objeto de dejar claro que el Tribunal Electoral es parte integrante de ese Poder Judicial.

Luego entonces en el párrafo octavo del mismo artículo 94 constitucional, al establecer que la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan **los Tribunales del Poder Judicial de la Federación...** claramente sé esta considerando también al Tribunal Electoral y a todos los demás tribunales que integran al Poder Judicial, sólo que no todos los tribunales tienen facultades en ley para establecer jurisprudencia y el Tribunal Electoral de acuerdo a los artículos 99 constitucional y 186, fracción IV, 232, 233, 234, 235, 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación si cuenta con esta facultad.

"Artículo 99...

I a VIII...

IX...

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

...

Artículo 186. En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, 60, párrafos segundo y tercero, y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

I a III...

IV. Fijar jurisprudencia en los términos de los artículos 232 al 235 de esta ley;

VI a X...

SECCIÓN 5ª.

De la Jurisprudencia

Artículo 232. La jurisprudencia del Tribunal Electoral será establecida en los casos y de conformidad con las reglas siguientes:

I. Cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma;

II. Cuando las Salas Regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de

aplicación, interpretación o integración de una norma y la Sala superior lo ratifique, y

III. Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior.

En el supuesto de la fracción II, la Sala Regional respectiva a través del área que sea competente en la materia, comunicará a la Sala Superior las cinco sentencias que contenga el criterio que se pretende sea declarado obligatorio, así como el rubro y el texto de la tesis correspondiente, a fin de que la Sala Superior determine si procede fijar jurisprudencia.

En el supuesto de la fracción III, la contradicción de criterios podrá ser planteada en cualquier momento por una Sala, por un magistrado electoral de cualquier Sala o por las partes, y el criterio que prevalezca será obligatorio a partir de que se haga la declaración respectiva, sin que puedan modificarse los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad.

En todos los supuestos a que se refiere el presente artículo, para que el criterio de jurisprudencia resulte obligatorio, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior. Hecha la declaración la jurisprudencia se notificará de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales y las publicará en el órgano de difusión del Tribunal.

Artículo 233. La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos derechos político electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se haya impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.

Artículo 234. La jurisprudencia del Tribunal Electoral se interrumpirá y dejará de tener

carácter obligatorio, siempre y cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de los miembros de la Sala Superior. En la resolución respectiva se expresarán las razones en que se funde el cambio de criterio, el cual constituirá jurisprudencia cuando se den los supuestos previstos por las fracciones I y III del artículo 232 de esta ley.

Artículo 235. La jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.

SECCIÓN 6ª.

De las Denuncias de Contradicción

De Tesis del Tribunal Electoral

Artículo 236. De Conformidad con lo previsto por el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción VIII del artículo 10 de

esta ley, cuando en forma directa o al resolver en contradicción de criterios una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la propia Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por la Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, de las Salas o de las partes, podrán denunciar la contradicción para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia, en un plazo no mayor de diez días, decida en definitiva cuál es la tesis que debe prevalecer.

Artículo 237. *Las resoluciones que dicte el pleno de la Suprema Corte de Justicia en los casos de contradicción de tesis del Tribunal Electoral, no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se hubiesen emitido las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.²⁰*

²⁰ IBIDEM.

Por otro lado, al iniciar el párrafo octavo del artículo 94 constitucional al señalar que "la ley" debe entender que se esta haciendo alusión a la Ley de Amparo, sobre este particular José R. Padilla se pronuncia señalando "Y la Ley de Amparo -la ley a que se refiere ese párrafo octavo del ya mencionado 94 de la Constitución-, dedica el capítulo único del título cuarto al reglamentar, en forma exhaustiva, tan importante disciplina. (Arts. Del 192 al 197-B)."²¹ También Carlos Arellano García al analizar el párrafo octavo del artículo 94 constitucional nos dice "Se delega en la ley secundaria, en este caso, la Ley de Amparo, la fijación de las características de la jurisprudencia."²²

En ese artículo 94, el mandato constitucional es que ésta ley la de Amparo regule o fije los términos de la obligatoriedad de la jurisprudencia de esos tribunales facultados para establecerla y sobre este particular el capítulo correspondiente a la jurisprudencia no establece nada sobre la emanada del Tribunal Electoral, aunque la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación si lo regula como ya quedo plasmado anteriormente, pero consideramos que es más propio que las normas se encuentren en lo más posible en un mismo sitio, además, de que el mandato constitucional como también se ha señalado es a la Ley de Amparo

²¹ CFR. R. PADILLA José, *Sinopsis de Amparo*, Cuarta Edición, Cárdenas Editor, México, 1996, p. 355.

²² ARELLANO GARCIA, Carlos, *El juicio de Amparo*, Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p.944.

donde remite que sean fijados los términos para la obligatoriedad de la jurisprudencia.

1.6 SISTEMAS DE FORMACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

Los sistemas considerados en ley para la formación de la jurisprudencia son dos: el primero de ellos es a través de la reiteración de criterios, es decir, cuando lo resuelto en las resoluciones se sustente en cinco sentencias no interrumpidas y cuando se genera la misma a través de la contradicción de tesis.

En cuanto al primer sistema y con relación a las palabras "lo resuelto" que forman parte de la redacción del segundo párrafo del artículo 192 de la Ley de Amparo, Ignacio Burgoa señala que este artículo es incompleto e incurre en un error. "En efecto, la parte formal de una sentencia en que se hacen las consideraciones, razonamientos e interpretaciones jurídicas, que es en lo que consiste substancialmente la jurisprudencia, está constituida precisamente por los "considerandos". Por consiguiente, el precepto aludido no debió haberse referido a "lo resuelto" en las cinco ejecutorias, sino a "lo considerado" en las mismas, pues, en primer lugar, los puntos resolutive de una sentencia no son sino las conclusiones a que el juzgador llega en un caso concreto después de haber analizado jurídicamente el negocio, expresadas en proposiciones lógicas y concisas, y en segundo término, bien puede suceder que cinco ejecutorias concuerden en "lo resuelto" en

cada caso concreto a que pertenezcan y que, sin embargo, difieran en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas, por lo que, no coincidiendo dichas ejecutorias respecto a estos factores, que son la parte medular de la jurisprudencia, según ya dijimos, menos aún pueden formarla, por razones obvias.”²³

El sistema de formación de la jurisprudencia que tiene su base en la contradicción de tesis, es un tema que abordaremos posteriormente tomando en cuenta todas sus partes ya que tiene ciertas características que son muy dignas de profundizar, no obstante lo anterior nos limitamos a señalar que cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de sus respectivas competencias, el Pleno o la Sala respectiva, decidirán la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

²³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Vigésimonovena edición, Ed. Porrúa, México, 1992, p. 826.

1.7 REITERACIÓN DE CRITERIOS.

1.7.1 REITERACIÓN

Sobre la reiteración de criterios debemos señalar en principio que en el artículo 192 de la Ley de Amparo, segundo párrafo es donde se establece la llamada reiteración y ésta consiste en que las resoluciones que se presuman han constituido jurisprudencia deben estar sustentadas en cinco sentencias.

El criterio anterior considerado como regla general adolece de una salvedad o excepción y esta consiste en que un solo criterio podrá constituir jurisprudencia pero sólo cuando éste se encuentre dilucidando contradicción de tesis, Artículo 107 Constitucional, fracción XIII, en relación con el artículo 192 de la Ley de Amparo.

Sobre la reiteración Ignacio Burgoa señala que el artículo 192 de la Ley de Amparo es incompleto y oscuro. "Efectivamente, su contenido alude a una coincidencia entre cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sin especificar que éstas deben corresponder a casos o asuntos análogos, cuando menos en algún punto de Derecho, circunstancia que es el supuesto de

integración de la uniformidad considerativa e interpretativa, que es en lo que estriba la jurisprudencia."²⁴

Sobre la jurisprudencia del Tribunal Electoral cabe nuevamente señalar que en virtud de ser una materia especial se rompe la regla general de la reiteración de criterios de cinco resoluciones en el mismo sentido, efectivamente en materia electoral también existe la reiteración de criterios pero ésta es solo de tres resoluciones cuando provienen de la Sala Superior y de cinco cuando la jurisprudencia es fijada por una Sala Regional.

Aunque la reiteración de tres resoluciones rompe la regla general, para efecto de este tema sólo es conveniente señalar que de cualquier modo se cumple la reiteración, aunque exista diferencia de normas entre la Ley de Amparo y La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la primera por mandato constitucional fija las reglas de formación, obligatoriedad, interrupción y modificación de la jurisprudencia emanada del Pleno de la Suprema Corte, de las Salas de la misma y de los Tribunales Colegiados de Circuito, en tanto que la segunda establece la jurisprudencia del Tribunal Electoral y nuevamente reiteramos la conveniencia de homologar tanto la reiteración de criterios como la ley que regula dicha figura.

²⁴ LOC. CIT.

1.7.2 NO-INTERRUPCIÓN

La no interrupción es otro requisito para la formación de la jurisprudencia y éste consiste como su nombre lo establece en que no basta sólo el requisito de reiteración de criterios sino que estos necesariamente deben ser continuos, es decir, no interrumpidos por ningún otro en sentido contrario para que así se vayan cumpliendo cada uno de los requisitos establecidos en la ley.

1.7.3 VOTACIÓN

El requisito de un número de votos a favor de los criterios que habrán de ir constituyendo jurisprudencia cambia dependiendo del órgano jurisdiccional que la emite.

Así tenemos que en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se requieren un mínimo de ocho votos a favor de la resolución de los once de los que esta constituido el pleno, en las Salas de la Suprema Corte se requieren de cuatro votos a favor de la resolución y en los Tribunales Colegiados de Circuito el requisito es que las resoluciones sean aprobadas por unanimidad, es decir, por tres votos.

Ahora bien es necesario señalar que para efecto del voto requerido cuando se trata de contradicción de tesis tal parece que

no es necesario un voto de calidad, efectivamente tal y como lo señala Carlos García Arellano "... en las resoluciones sobre la contradicción de tesis de la Suprema Corte no se esclarece el número de votantes en la respectiva ejecutoria, de tal manera que puede llamarse tesis a lo que es una simple ejecutoria;"²⁵ Además del autor anteriormente señalado citaremos al Dr. Raúl Plascencia Villanueva quien después de citar una resolución que dilucida una contradicción de tesis nos señala "En la resolución anterior, se reconocen los casos de solución de contradicción de tesis como mecanismos para el surgimiento de la jurisprudencia, y se reitera su característica de no requerir un voto de calidad, por lo cual, en múltiples ocasiones encontramos una simple mayoría de votos, como en el caso de la resolución anterior, cuestión riesgosa, pues crea un gran clima de inseguridad jurídica, al no garantizar la permanencia de dichos criterios jurisprudenciales."²⁶

Por último sobre el número de votos que deben ser emitidos tratándose del Tribunal Electoral la norma es omisa en este sentido ya que no establece cuantos votos se requieren para fijar jurisprudencia, sin embargo, para efecto de la interrupción de la jurisprudencia de este organismo si se establece la cantidad de cinco votos de los siete que se integran en la Sala Superior, sobre la jurisprudencia que fijan las Salas Regionales, en virtud de que

²⁵ ARELLANO GARCIA, Carlos, *El juicio de Amparo*, Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 955.

²⁶ PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, *Jurisprudencia*, Ed. Mcgraw Hill, México, 1997, p. 10.

éstas se integran por tres magistrados suponemos que el requisito es del voto unánime para que puedan construir jurisprudencia.

1.7.4 INTERRUPCIÓN Y MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA.

Sobre el tema de la interrupción de la jurisprudencia abordaremos situaciones que serán de mucha importancia ya que desde nuestro muy particular punto de vista existe una total falta de equilibrio entre la forma como nace o se constituye la jurisprudencia y la forma como ésta puede ser interrumpida, sobre el tema de la modificación para que ésta opere simple y sencillamente entran en juego exactamente las mismas reglas que las que se utilizan para su creación, es decir, el pronunciamiento de cinco criterios no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por el voto de calidad y el mismo órgano y si esta nueva jurisprudencia supera el criterio anterior obviamente quedara sin efectos la primera, lo anterior cuando estamos en presencia de la regla general, ya que no debemos olvidar la posibilidad de modificar una tesis de jurisprudencia cuando nos encontramos en presencia de la contradicción de tesis, sabemos que la contradicción de tesis no necesariamente debe ser sobre jurisprudencia, pero para los efectos de modificación de jurisprudencia que es nuestro tema, necesariamente debe ser tesis firmes y obligatorias.

Continuando con la interrupción de la jurisprudencia algunos autores como Juventino V. Castro consideran " No deja de llamar la atención el sistema de interrupción de la jurisprudencia, totalmente inverso al establecimiento de ella. Con anterioridad hemos criticado - y con la alta autoridad de RABASA -, la necesidad impuesta legalmente de un juzgamiento reiterado con cinco ejecutorias ininterrumpidas, para que el criterio o la interpretación llegue a alcanzar el rango de jurisprudencia obligatoria. En cambio, y para interrumpir tal jurisprudencia tan dificultosamente lograda, basta con un solo precedente - eso sí con la misma unanimidad o mayoría especial requerida para fincarla -, para hacer cesar la obligatoriedad. Parecería que el espíritu de la ley hubiere repugnancia para establecer la jurisprudencia obligatoria, y alivio ante la posibilidad de anularla".²⁷

No debemos perder de vista el segundo párrafo del artículo 194 de la Ley de Amparo en el sentido de que la ejecutoria que interrumpa a la jurisprudencia firme es necesario que se exprese las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa. Por consiguiente, la ejecutoria que contraiga la jurisprudencia, pero que se abstenga de exponer los argumentos en que se apoye para desestimar los motivos y

²⁷ V. CASTRO, Juventino, *Garantías y Amparo*, Decima Edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 575.

fundamentos de la propia jurisprudencia, legalmente no la interrumpe.

Con el punto anterior podemos entonces concluir que para efecto de la interrupción se requieren de dos requisitos, el primero de ellos es que la ejecutoria que se pronuncie y que interrumpa la obligatoriedad de una jurisprudencia debe cumplir con el número de votos requeridos para la formación de la jurisprudencia y el segundo requisito es que se expresen las razones en que se apoye, referidas a las que tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia que habrá de interrumpirse.

Para Ignacio Burgoa sobre la interrupción a la obligatoriedad de la jurisprudencia señala " La interrupción de la jurisprudencia implica la cesación de la vigencia de las tesis que la constituyen, sin que esas sean sustituidas en su observancia jurídica por la ejecutoria o ejecutorias interruptoras. Empleando un símil, podemos afirmar que la interrupción de la jurisprudencia equivale a la abrogación de una ley, es decir, a la relevación de los efectos obligatorios de la misma..."²⁸

En opinión de Alfonso Noriega "existe un evidente mal uso de los conceptos interrupción y modificación, de la jurisprudencia, he

²⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Vigésimonovena edición, Ed. Porrúa, México, 1992, p. 828.

dicho, es el criterio coincidente y constante, en la aplicación de las leyes por un tribunal, que obliga a sus inferiores jerárquicos. La jurisprudencia, se funda en la respetabilidad del tribunal que la establece y su constancia de mantenerla, de tal manera que resulta impropio al referirse a ella hablar de interrupción y aún de modificación. La jurisprudencia existe, revela el criterio del tribunal y, por tanto, puede cambiar, cuando las exigencias y requerimientos de los motivos que se tuvieron para establecerla cambien o se alteren; pero, no es plausible hablar de interrupción que no sabemos si es momentánea, temporal o permanente y, como medida radical, de modificación del criterio jurisprudencial, toda vez que la respetabilidad del tribunal hace que éste pueda cambiar su criterio y el nuevo que adopte tendrá por sí mismo la fuerza obligatoria correspondiente. Pero como he dicho la ley prevé las hipótesis de interrupción y modificación, que por cierto en la práctica han sido confundidas casi siempre, y debemos respetar las normas reglamentarias en los términos de las mismas.²⁹

Como lo establecimos en un principio creemos que existe un total desequilibrio en la forma como nace o se constituye la jurisprudencia y la forma tan simple como ésta se interrumpe, y tal como algunos autores señalan más que hablar de una interrupción

²⁹ NORIEGA ALFONSO, *Lecciones de Amparo*, T. II, Quinta Edición, Revisada y actualizada por José Luis Soberanes Fernández, Ed. Porrúa, 1997, p. 1130.

se trata de una abrogación, derogación, cancelación o cesación de los efectos de la obligatoriedad.

El desequilibrio al que hacemos alusión salta a primera vista, veamos, tal y como se ha establecido para la constitución de la jurisprudencia es necesario emprender un camino digamos sinuoso, pantanoso hasta llegar a dictar cinco precedentes que nos permitan llegar al número que es requerido por ley para crear jurisprudencia, pero la forma como esta se interrumpe es tan sólo de un solo precedente, estamos convencidos que la respetabilidad de los tribunales jurisdiccionales autorizados para constituir jurisprudencia se da en razón de la creación y permanencia del criterio y que solamente será variado cuando las mismas circunstancias sociales y económicas se impongan a una nueva realidad, sin embargo, pensamos que para efecto de dejar de aplicar una jurisprudencia debe ser sólo cuando aquella ha sido modificada por el nacimiento de otra jurisprudencia firme que se este adecuando a esa nueva realidad ya que es hasta ese momento cuando aquella será obsoleta, luego entonces para efectos de invocar la jurisprudencia seguirá siendo aquella que no ha sido modificada por completo, por tanto sería viable considerar la desaparición de la interrupción en los términos en que ahora se encuentra tan desequilibrada con relación a la forma como se constituye la jurisprudencia o en su caso cambiar la forma como puede interrumpirse la obligatoriedad de la jurisprudencia, por ejemplo porque no pensar en que la interrupción no sea al emitirse

un solo criterio en contrario sino tres, de esta manera existe más certidumbre de que el nuevo criterio esta más cerca de los cinco criterios que se requieren para modificar la jurisprudencia ya existente.

En materia Electoral el desequilibrio es aún más acentuado ya que en esta materia para que la jurisprudencia sea obligatoria todavía es necesario que aún cuando las Salas Regionales ya han dictado sus cinco precedentes es necesario que la Sala Superior ratifique esa jurisprudencia que ya nació, en el supuesto que no se cumpliera la formalidad de decretar si procede fijar o no la obligatoriedad de la jurisprudencia por parte de la Sala Superior simple y sencillamente el criterio de jurisprudencia no tendrá ningún carácter obligatorio, sobre la interrupción del criterio de jurisprudencia nuevamente nos encontramos en presencia de sólo una ejecutoria en sentido contrario a la jurisprudencia que con tantos requisitos llega a tener vida, pero, además en esta materia ese precedente en sentido contrario a la firmeza de la existencia de una jurisprudencia no lo establece la Sala Regional que finalmente fue la que cumplió con el requisito de las cinco ejecutorias en el mismo sentido de manera ininterrumpida sino que este precedente que interrumpe la obligatoriedad de la jurisprudencia lo establece la Sala Superior la misma que tiene la última palabra sobre si procede fijar jurisprudencia o no, aunque los precedentes insistimos sean dictados por una Sala Regional, el criterio que interrumpa la obligatoriedad de la jurisprudencia en

materia electoral deberá ser aprobada por cinco votos de los miembros de la Sala Superior, además se expresarán las razones en que se funde el cambio de criterio.

Insistimos para que entre en juego la interrupción de la jurisprudencia tal y como se dispone en el artículo 194 de la Ley de Amparo será necesario que se dicte sólo una ejecutoria en sentido contrario a la tesis jurisprudencial vigente y será suficiente para que se pierda la obligatoriedad de la misma, lo que no debemos perder de vista es que ésta interrupción debe ser por el mismo organismo jurisdiccional que la creó salvo los casos de cuando se ejercita la facultad de atracción, en este sentido José R. Padilla nos señala que "Cada uno de los órganos creadores del criterio jurisprudencial puede revocarla. Aunque la Suprema Corte goza de la atribución de modificar o interrumpir la emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre y cuando ejerza la "facultad de atracción" o resuelva una contradicción de tesis".³⁰

Ahora bien los supuestos tanto de la facultad de atracción como cuando se resuelve una contradicción de tesis consideramos que no hay ningún problema en poder fundamentarlo y entenderlo, pero cada uno tiene su particularidad, a continuación veremos ambos supuestos.

³⁰ R. PADILLA José, *Sinopsis de Amparo*, Cuarta Edición, Cárdenas Editor, México, 1996, p. 356.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene una facultad que le llaman de atracción, esta facultad implica que en cualquier momento de oficio la Suprema Corte conozca o de amparos directos o de los amparos en revisión que por su interés y trascendencia merezcan ser estudiados por nuestro máximo órgano jurisdiccional, el artículo constitucional que establece esta facultad de atracción es:

"Artículo 107...

V...

a)...

b)...

c)...

d)...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten;

VIII...

a)...

b)...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos

*en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten;*³¹

Luego en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en la sección 2ª. Se establece las atribuciones del pleno de la Suprema Corte de Justicia.

"Artículo 10...

I...

II...

a)...

*B) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite, y*³²

Sobre esta hipótesis de interrupción de la jurisprudencia hecha por la Suprema Corte de Justicia cuando ejerza su facultad de atracción es muy simple ya que podemos imaginar que un Tribunal Colegiado de Circuito ya tiene establecida jurisprudencia,

³¹ CFR. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Actualizada, Décima Edición, Ediciones Delma, México, 1999.

³² CFR. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER, JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 1997, Primera Edición.

pero que ésta se ve interrumpida cuando la Suprema Corte de Justicia conoce del caso por atracción, es recomendable recordar que en el amparo directo cabe la revisión contra las resoluciones que pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito cuando se está decidiendo sobre la inconstitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, bien entonces conoce la Suprema Corte y dicta su ejecutoria en sentido contrario a la tesis jurisprudencial firme dejando como resultado su interrupción.

Ahora bien cuando el autor José R. Padilla se refiere en que "Cada uno de los órganos creadores del criterio jurisprudencial puede revocarla. Aunque la Suprema Corte goza de la atribución de modificar o interrumpir la emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre y cuando ejerza la "facultad de atracción" o resuelva una contradicción de tesis", debemos precisar que en la hipótesis en donde se resuelve una contradicción de tesis, ésta en realidad no se interrumpe sino que se modifica ya que como le establecimos anteriormente uno de los sistemas para crear jurisprudencia obligatoria es a través de cuando se dilucida una contradicción de tesis.

Además es preciso también señalar que la afirmación anterior en el sentido de que se modifica la jurisprudencia cuando se dilucida una contradicción de tesis debemos hacerlo con cierta

reserva, ya que ésta modificación se daría sólo cuando la contradicción de tesis se dé sobre jurisprudencia que ya es firme y obligatoria de lo contrario no estaríamos modificando nada, y no olvidemos el criterio de algunos autores incluso de los tribunales jurisdiccionales en el sentido de que la contradicción de tesis es cuando los Tribunales o en su caso las Salas de la Suprema Corte de Justicia sostienen criterios diferentes pero que aún no llegan a tener el carácter de jurisprudencia obligatoria, sino que son sólo precedentes, criterios o consideraciones plasmadas en una sentencia y sobre este particular, reiteramos ni se esta interrumpiendo, ni se esta modificando, sino sólo creando una nueva.

Insistimos, debemos de tener muy en cuenta a que nos estamos realmente refiriendo cuando hablamos de contradicción de tesis, es decir, estamos hablando de una tesis jurisprudencial que ya es firme o de una tesis que aún no es jurisprudencia sino sólo uno de los cinco precedentes que se requieren para que nazca la jurisprudencia, sobre este tema en donde solemos confundirnos hablaremos más afondo en el tema de contradicción de tesis, por esa razón los remitimos a aquel tema.

1.8 CONTRADICCIÓN DE TESIS.

Comenzamos ahora el tema de la contradicción de tesis, un tema que por su importancia varios autores hacen críticas a este modelo para crear jurisprudencia, en los temas anteriores los remitimos a esta parte del trabajo para abordar la interrogante que a continuación planteamos:

¿ Cuándo se hace alusión a la contradicción de tesis, qué debemos entender que se contraponen dos tesis de jurisprudencia, una tesis de jurisprudencia y un solo precedente o dos tesis aisladas, en concreto que debemos entender por tesis?

Las respuestas pueden ser dos principalmente y es donde estriban ciertas diferencias del tema, primer respuesta, acaso cuando hablamos de contradicción de tesis nos estamos refiriendo a tesis de jurisprudencia que ya son vigentes y por lo tanto obligatorias. Segunda respuesta, o acaso nos estamos refiriendo al hablar de contradicción de tesis a cuando existen precisamente contradicciones de precedentes, es decir, tesis que no representan o integran aún la jurisprudencia, pero que si fueron aprobadas por el requisito del voto de calidad.

Algunos autores al momento de referirse a este tema consideran o entienden que se trata de tesis de jurisprudencia y no sólo de un solo precedente, por ejemplo Carlos Arellano García se conduce de la siguiente manera "Parte de la hipótesis de contradicción de tesis sustentadas por Tribunales Colegiado de Circuito en juicios de Amparo de su competencia. **Debemos entender que no se hace referencia a simples ejecutorias sino a hipótesis de tesis jurisprudenciales, es decir, a criterios obligatorios de interpretación, establecidos por Tribunales Colegiados de Circuito;**"³³

"Sobreentendemos que la contradicción a denunciar es entre tesis jurisdiccionales. No entre simples tesis. El precepto debiera establecerlo expresamente."³⁴

Otro de los autores que consideran que la contradicción se da entre tesis de jurisprudencia es Raúl Plascencia Villanueva, en efecto, este autor nos dice "La Ley de Amparo establece como requisito para conformar una jurisprudencia, la presencia de cinco sentencias procedentes del pleno, Salas, o de los tribunales colegiados de circuito, en el mismo sentido sin que se dé en el *inter* ninguna en contrario, además de cubrir los requisitos de votación correspondiente; por otro lado, la simple contradicción de tesis

³³ ARELLANO GARCIA, Carlos, *El juicio de Amparo*, Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p.952.

³⁴ LOC. CIT.

votadas por mayoría es suficiente para desestimar el valor de dos jurisprudencias..."³⁵

Pues bien como nos podemos dar cuenta efectivamente existen ciertas dudas o confusiones al momento de referirse a la contradicción de tesis ya que no pocos autores se refieren como si se tratara de contradicción entre tesis de jurisprudencia, aunque en la practica las contradicciones se encuentren entre dos solos precedentes.

Muchas de las diferencias de interpretación tienen para cada sustentador un fundamento, es muy natural y por lo tanto es muy defendible y respetado cada punto de vista, hasta ahora se ha dicho que para algunos autores la contradicción de tesis se presenta sobre tesis de jurisprudencia, sin embargo, para hacer tal vez más difícil éste tema, por que no pensar que la contradicción se presenta entre una tesis de jurisprudencia y un sólo precedente, insisto, cada sustentador tiene su fundamento y sobre la situación anterior basta con señalar lo que establece el artículo 196 fracción III, de la Ley de Amparo.

"Artículo 196...

*Si cualquiera de las partes invoca ante un
Tribunal Colegiado de Circuito la*

³⁵ PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, *Jurisprudencia*, Ed. Mcgraw Hill, México, 1997, p. 9.

jurisprudencia establecida por otro, el tribunal del conocimiento deberá:

I...

II...

III. Adoptar dicha tesis jurisprudencial en su resolución, o resolver expresando las razones por la cuales considera que no debe confirmarse el criterio sostenido en la referida tesis jurisprudencial.

En la última hipótesis de la fracción III del presente artículo, el tribunal de conocimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia para que resuelva sobre la contradicción.³⁶

De la interpretación del anterior artículo, es sostenible el criterio establecido en el sentido de que la contradicción de tesis puede prevalecer entre una tesis jurisprudencial y un sólo precedente, veamos porque, según el artículo transcrito una vez que un particular invoca una jurisprudencia establecida por un Tribunal Colegiado de Circuito ante otro Tribunal de igual jerarquía, éste tiene dos opciones:

³⁶ CFR. TRUEBA URBINA Alberto Y TRUEBA BARRERA Jorge, *Nueva Legislación de Amparo*, 68 Edición Actualizada, Ed. Porrúa, México. 1996.

Primera, podrá adoptar el criterio sustentado en la tesis de jurisprudencia, lo que significa que no le es obligatorio para un Tribunal Colegiado la jurisprudencia establecida por otro.

Segundo, no adoptar el criterio de jurisprudencia y resolver el asunto expresando las razones por la que se considera que el criterio debe desecharse o no ser tomado en cuenta, nótese como basta un solo precedente, una tesis aislada en contra de una tesis de jurisprudencia para remitir los autos a la Suprema Corte para que resuelva la supuesta contradicción, el único requisito establecido es que se señale o expresen las razones para considerar que no debe confirmarse el criterio invocado.

Por todo lo anterior nos fue necesario tener que acudir a investigar el sentido de los debates de la Cámara de Senadores sobre lo establecido en el artículo 196 fracción III, encontramos que no hubo debate en lo particular sobre el artículo en comento, pero, en la fundamentación del dictamen en la que se adiciona el artículo 196 se dice que cuando exista una contradicción de tesis entre tribunales colegiados debe estarse a lo establecido en el artículo 196 o en su defecto establecer las reglas del artículo 197-A de la misma Ley de Amparo,³⁷ ¿que significa esto?. En principio que la regla general para resolver es precisamente el

³⁷ DIARIO DE DEBATES DE LA CÁMARA DE SENADORES, Número 21, 13 de noviembre de 1987.

señalado en el artículo 196 y como excepción aplicar el artículo 197-A, pero y este último que establece:

"Artículo 197-A. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o los magistrados que lo integren, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, la que decidirá cual tesis debe prevalecer. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.

La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias.

La Suprema Corte deberá dictar la resolución dentro del término de tres meses y ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195.³⁸

Si estamos de acuerdo que en razón de la fundamentación del dictamen que propuso la reforma, el artículo 196 debe de aplicarse preferentemente y sólo en los casos donde no opere éste, será considerado el artículo 197.A, debemos entonces concluir que para efecto del artículo 196 la contradicción opera sólo cuando al Tribunal que esta conociendo del caso concreto se le ha invocado una tesis de jurisprudencia y éste al no compartir la jurisprudencia establecida expresa las razones y denuncia mediante el envío de los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la diferencia respecto del artículo 197-A es que las personas que podrán señalar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia se amplía.

Ahora bien cual sería el supuesto para que opere el artículo 197-A, debe ser cuando simple y sencillamente un Tribunal Colegiado resuelve un caso concreto sin que se haya invocado una tesis de jurisprudencia, y una vez resuelto, alguna de las personas autorizadas para denunciar la contradicción se percata de la existencia de una jurisprudencia o tesis aislada en donde el

³⁸ CFR. TRUEBA URBINA Alberto Y TRUEBA BARRERA Jorge, *Nueva Legislación de Amparo*, 68 Edición Actualizada, Ed. Porrúa, México. 1996.

criterio es diferente al establecido al momento de resolver un caso concreto y por lo tanto nos encontremos ante dicha contradicción, no podría ser de otra manera ya que imaginamos que si se hubiera invocado alguna tesis de jurisprudencia tal y como se precisa en el artículo 196, entonces el Tribunal ante el cual se invoco la jurisprudencia tendría la obligación o de acatarla o de expresar las razones del porque no es posible sustentar el criterio, e inmediatamente remitir los autos a la Suprema Corte para que resuelva la contradicción, de no hacer la remisión se estaría violando la Ley de Amparo al no seguir el procedimiento.

Concluyendo, la observancia del artículo 197-A de la Ley de Amparo es cuando un Tribunal Colegiado resuelve un asunto sin que se haya invocado previamente una jurisprudencia, lo que significa que la jurisprudencia establecida por otro Tribunal Colegiado no le es obligatoria, de lo contrario independientemente de que se haya invocado éste tendría la obligación de aplicarla, por lo tanto el artículo 196 opera cuando previamente a que se resuelva un asunto se invoca una jurisprudencia o tesis aislada, y la contradicción sería entre una tesis de jurisprudencia y un precedente como lo afirmamos en un principio.

La Ley de Amparo en su título cuarto, el referente a la jurisprudencia de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito en sus diferentes artículos que lo conforman se incluyen los términos "resoluciones", "sentencias", "contradicción

de tesis", "ejecutoria", "tesis jurisprudencial", "tesis", "tesis contradictorias", con las cuales se identifican resoluciones jurisdiccionales.

No obstante lo anterior el propio Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta se establecen las palabras "Tesis de jurisprudencia" y Tesis aisladas".

Con todo lo anterior nos podemos dar cuenta de la variabilidad de términos que se emplean para referirnos al tema de la jurisprudencia.

Por todo lo anterior creemos necesario establecer las diferencias entre tesis, jurisprudencia y criterio de acuerdo a lo que ha establecido La Suprema Corte de Justicia de la Nación, es necesario el definir los preceptos anteriores porque de esta manera estaremos abonando para que las confusiones que prevalecen al momento de estar frente a una contradicción de tesis se vayan dilucidando.

Sobre las diferencias que pudieran existir entre los conceptos de tesis, jurisprudencia y criterio el Dr. Raúl Plascencia Villanueva nos señala:

"La ley de Amparo no atribuye una denominación específica a las sentencias emitidas por el pleno, las salas o bien los tribunales

colegiados de circuito utilizados para conformar una jurisprudencia; sin embargo, utiliza de manera reiterada el término precedente, siendo atribuible la denominación de tesis a las resoluciones que cubran los mencionados requisitos de votación.

Por otra parte, si bien es cierto que la denominación de tesis no se incluye en la ley de manera precisa, también se habla de requisitos de votación para un cierto tipo de sentencias que posteriormente podrán integrar una jurisprudencia, y que el acuerdo número 5/1996 en su título segundo, apartado 1, establece que la tesis es la expresión por escrito en forma abstracta, de un criterio jurídico establecido al resolver un caso concreto.³⁹

"...Siendo el claro distintivo de una tesis y una jurisprudencia el grado de evolución de la resolución, es decir, si es sólo una tesis aislada, o bien, si existen cinco precedentes que puedan conformar una jurisprudencia, o también si es la resultante de una solución de contradicción de tesis y por ende puede configurar una jurisprudencia."⁴⁰

Establecido lo anterior a manera de exclusión daremos entonces un concepto de criterio y éste es aquel que por no cumplir el voto de calidad no puede ser considerado como tesis y mucho menos como precedente en aptitud de convertirse en

³⁹ PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, *Jurisprudencia*, Ed. McGraw Hill, México, 1997, p. 7.

⁴⁰ IBIDEM. p. 8.

jurisprudencia, es decir, criterio será aquel que no cumpla con el requisito de haber sido aprobado por un mínimo de ocho ministros, tratándose del pleno, o bien, por un mínimo de cuatro ministros si se trata de las Salas y en el caso de los Tribunales Colegiados de Circuito por unanimidad de tres votos.

Concluyendo entonces diremos que:

Tesis: Es la expresión por escrito en forma abstracta, de un criterio jurídico establecido al resolver un caso concreto y que cumple con los requisitos de calidad del voto.

Jurisprudencia: Son las interpretaciones de la norma que hace un Tribunal facultado por la ley al momento de administrar justicia, cuyo criterio es reiterado en mínimo cinco casos concretos de manera ininterrumpida, dicho criterio debe ser uniforme, integrador y obligatorio para los tribunales inferiores jerárquicos.

Criterio: Son las resoluciones dictadas por el Poder Judicial de la Federación que no alcanzan a ser consideradas como tesis por no contar con el voto de calidad establecido en ley.

"Para hacer más confuso este panorama, la Reforma de 1983, -que se ratificó en 1987-, adicionó al artículo 192 con un tercer párrafo que actualmente es del siguiente tenor: "También

constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales colegiados". Nada tendría de particular esta disposición, si la interpretáramos en el sentido de que las tesis a que se refiere la disposición son de tesis de jurisprudencia, ya que es perfectamente entendible, -y requerido por la seguridad jurídica-, que si las Salas, y los Tribunales Colegiados de Circuito tienen criterios dispares, y tales criterios han llenado los requisitos legales para considerárseles igualmente obligatorios, resulta caótico que haya dos verdades contrapuestas. Esto resulta ilógico y por supuesto afecta a la certeza jurídica.

Es por ello que frente a la práctica de contraponer dos o más tesis, que no son de jurisprudencia firme, para dilucidar un criterio que en lo sucesivo resultaría obligatorio para todos los tribunales, el Procurador General de la República, Sergio García Ramírez, que por ley debe expresar su opinión en estos casos, propuso se estableciera que las únicas tesis que sí resultan contrapuestas y que pueden examinarse tendrían que ser de jurisprudencia firme. Habiéndose discutido la objeción del Procurador General de la República todo ello se resolvió en los fallos que constan bajo los numerales 3 y 5 de la Tercera Sala de la Suprema Corte -correspondiente al Informe Anual del año de 1985-, en la siguiente forma: "Es inexacto que la denuncia de contradicción de tesis sea improcedente cuando las tesis contradictorias sustentadas por los Tribunales Colegiados de

Circuito, sobre una misma cuestión, en la materia de exclusiva competencia, no constituyan jurisprudencia, ya que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de la Constitución General de la República y 195 bis (actualmente derogado), de la Ley de Amparo, para que dicha denuncia proceda, sólo se requiere tratándose de Tribunales Colegiados de Circuito, que éstos sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, pero no que las tesis denunciadas constituyan jurisprudencia". Y en la segunda de ellas: "De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de la Constitución General de la República y 195 bis, de la Ley de Amparo, la denuncia de contradicción de tesis tiene por objeto establecer el criterio que debe prevalecer y fijar la jurisprudencia. En consecuencia, las resoluciones que pronuncien las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las denuncias de contradicción de tesis, constituyen jurisprudencia, aunque las tesis denunciadas no tengan ese carácter".⁴¹

El ahora Ministro de la Suprema Corte Juventino V. Castro nos da su punto de vista señalando " No estamos conformes con el criterio apuntado, porque no nos explicamos cómo puede haber una forma complicada, condicionada, sujeta a complejos procedimientos que inclusive indican dudas y rectificaciones consiguientes para

⁴¹ V. CASTRO, Juventino, *Garantías y Amparo*, Decima Edición, Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 572 y 573.

sentar un precedente obligatorio, buscando quizás el no equivocarse o el conseguir para mayor seguridad jurídica un especial número de adeptos a ese criterio, y súbitamente establecer una segunda forma de imponer jurisprudencia con la notable sencillez de tan sólo detectar dos únicos criterios distintos, que sirvan a la manera de pretexto para dilucidar un criterio quizás hasta contrario a la ley escrita. Además, no se puede pretender que la seguridad jurídica pueda estar en entredicho porque dos criterios aislados se han emitido sobre una cuestión, y no los cinco a que se refiere este artículo; no bajo un sistema como el nuestro que inclusive permite que las leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia no se anulen o abroguen, y continúen siendo aplicadas como si fueran valederas, sin que nadie advierta grave peligro de inseguridad.

Si todo lo anterior fuera verdad, en el sentido de que ahora que se modificó la forma de establecer jurisprudencia obligatoria, lo que procedía hubiere sido el desechar el viejo sistema, e implantar uno nuevo, sencillo, ágil, basado en la confiabilidad que se da a un solo criterio externado por la Suprema Corte, actuando en pleno o en Salas, o los Tribunales Colegiados de Circuito. De otro modo, quién se va a tomar la molestia de esperar se establezcan tesis jurisprudenciales, difíciles de conformar, para atacarlas, cuando es más sencillo precozmente plantear la contradicción de tan sólo dos únicos fallos, y resolverla para

imponer un criterio obligatoriamente. Lo primero resulta así ocioso.⁴²

1.8.1 CONTRADICCIÓN DE TESIS DE SALAS.

Es necesario comentar por principio de cuentas que La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone o integra por once Ministros y funciona en pleno o en Salas.

Respecto de las Salas, la Suprema Corte contará con dos, las cuales se compondrán de cinco ministros, bastando la presencia de cuatro para su funcionamiento.

Estaremos en presencia de la contradicción de tesis cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios que conozcan según sus respectivas competencias.

1.8.2 CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS.

En reformas gestionadas en 1950 se crearon los Tribunales Colegiados de circuito atribuyéndoseles cierta competencia que con anterioridad pertenecía nada menos que a las Salas de la Suprema

⁴² IBIDEM. pp. 573 y 574.

Corte, a partir de este momento toda la jurisprudencia entonces establecida por las Salas quedó prácticamente congelada en virtud de que no existía órgano que pudiera darle el dinamismo que se había venido dando, ahora bien con reformas gestionadas en 1968 le confirieron a los Tribunales Colegiados la posibilidad de emitir jurisprudencia en materia de su competencia exclusiva.

No obstante todo lo anterior los Tribunales Colegiados de circuito no podían interrumpir o modificar la jurisprudencia que en su momento había emitido la Suprema Corte y fue con la reforma gestionada en 1988 cuando los Tribunales Colegiados estuvieron en la posibilidad de interrumpir o modificar la jurisprudencia en comento, esta situación en su momento causó muchas críticas pues era totalmente inconcebible que los Tribunales Colegiados pudieran interrumpir la jurisprudencia que en un momento histórico habían producido eminentes ministros del más alto Tribunal.

Establecido todo lo anterior diremos ahora que tratándose de las contradicciones de tesis en los Tribunales Colegiados de Circuito, éstas existen cuando sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia.

1.8.3 PERSONAS AUTORIZADAS PARA DENUNCIAR CONTRADICCIÓN DE TESIS.

Antes de señalar para cada caso, las personas que se encuentran autorizadas para denunciar las contradicciones de tesis, es conveniente señalar que el Procurador General de la República por si o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima conveniente, exponer su punto de vista dentro del plazo de treinta días.

Veamos que establece el artículo 107 constitucional en su fracción XIII, respecto de la denuncia de contradicción de tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte:

"Artículo 107...

XIII...

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que

*funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.*⁴³

Ahora bien, la Ley de Amparo en su artículo 197 establece que cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia cualquiera de dichas Salas o los ministros que las integren, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas,...

Nótese como tanto en el artículo constitucional como en el de la Ley de Amparo coinciden en las personas autorizadas para denunciar la contradicción a diferencia sólo de una, es decir, en la Ley de Amparo se suma a la lista los ministros que integran las Salas.

Establecido lo anterior cabe señalar que existen ciertos principios generales de Derecho que hacen que la Constitución y las leyes que emanen de ella sean la ley suprema, incluso el artículo 133 constitucional establece lo siguiente:

"Esta Constitución, las leyes de Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados

⁴³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Actualizada, Décima Edición, Ediciones Delma, México, 1999.

*y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar, de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*⁴⁴

Todo lo anterior es para poder demostrar que la Ley de Amparo va más allá que nuestra Carta Magna, para que las leyes emanen o estén de acuerdo con nuestra Carta Magna no debe permitirse entonces que vayan más allá que la propia Constitución, es decir, si el Constituyente hubiera querido que los Ministros que integran las Salas estuvieran autorizados para denunciar una contradicción de tesis, entonces lo hubiera establecido, sin embargo, al señalar que sólo las Salas, tal parece entonces que es necesario que primero se tome el acuerdo dentro de este cuerpo colegiado y como resultado de ésta decisión se denuncie la contradicción pero en representación de dicha Sala, sabemos de antemano que así como una ley debe de estar en concordancia con los principios constitucionales y no pretender ir más allá que lo que literalmente la constitución autoriza de igual manera por ejemplo los reglamentos de ciertas leyes no deben de ir más allá que lo establecido precisamente en dichas leyes.

⁴⁴ CFR. IBIDEM.

Como conclusión debe de considerarse que la Ley de Amparo rebasa a la constitución al momento de señalar a los ministros que integran las Salas como personas autorizadas para denunciar una contradicción de tesis.

Veamos que establece el artículo 107 constitucional en su fracción XIII, respecto de la denuncia de contradicción de tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito:

"Artículo 107...

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia."⁴⁵

⁴⁵ CFR. IBIDEM.

Ahora bien, la Ley de Amparo en su artículo 197-A establece que cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o los magistrados que lo integren, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas,...

Nótese como tanto en el artículo constitucional como en el de la Ley de Amparo coinciden en las personas autorizadas para denunciar la contradicción a diferencia sólo de una, es decir, en la Ley de Amparo se suma a la lista los magistrados que integran los Tribunales Colegiados de Circuito.

Para esta diferencia, vale también todo lo anteriormente señalado, sobre la posible inconstitucionalidad de éste artículo de la Ley de Amparo por ir más allá de lo establecido por la Constitución.

Por último cabe añadir a la lista de autorizados para denunciar la contradicción de tesis tanto en las Salas como en los Tribunales Colegiados de Circuito al "defensor del procesado" y al "autorizado", respecto del primero, al otorgársele la autorización necesaria para litigar en representación de dicho procesado, con los derechos y obligaciones inherentes a la personalidad de su representado, conforme al artículo 197-A de la Ley de Amparo, sí

se encuentra legitimado para denunciar la contradicción de tesis que surge del asunto que patrocina, sin la necesidad de pedir o recabar autorización de su defensor, respecto del autorizado que trata el segundo párrafo del artículo 27 de la Ley de Amparo, también se encuentra facultado para denunciar la contradicción de tesis entre la derivada de la ejecutoria pronunciada en el juicio de amparo en el que se le otorgó tal representación, puesto que aunque en el artículo 27, segundo párrafo de la citada ley no aparece precisamente tal facultad, la enumeración de las que establece es enunciativa y no limitativa, pues entre otras señala la de realizar cualquier acto que sea necesario para la defensa de los derechos del autorizante, y si bien es cierto que la denuncia no es un acto del procedimiento en el juicio de amparo, de la lectura del artículo 197-A de la citada legislación se desprende que puede realizar la denuncia de la contradicción las partes que intervinieron en los juicios en que las tesis respectivas hubieran sido sustentadas, lo anterior ha sido fundamentado en la siguiente jurisprudencia.

"AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. PUEDE DENUNCIAR LA CONTRADICCIÓN DE TESIS DIMANADA DE LA EJECUTORIA DICTADA EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL EN EL QUE SE LE

CONFIRIÓ TAL REPRESENTACIÓN. El mencionado autorizado se encuentra facultado para denunciar la contradicción de tesis entre la derivada de la ejecutoria pronunciada en el juicio de amparo en el que se le otorgó tal representación y otra, ya que si bien en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, no aparece precisada tal facultad, la enumeración de las que establece es enunciativa y no limitativa, pues, entre otras, señala la de realizar cualquier acto que sea necesario para la defensa de los derechos del autorizante, y aunque la denuncia no es un acto del procedimiento en el juicio de amparo, como del artículo 197-A de la citada legislación se desprende que puede realizarse por las partes que intervinieron en los juicios en que las tesis respectivas hubieran sido sustentadas, ha de concluirse que dicha denuncia es un derecho garantizado por el citado artículo, en favor de las partes que intervinieron en los respectivos juicios constitucionales, con el propósito de preservar la seguridad jurídica mediante la determinación, por el órgano superior, del

*criterio que habrá de prevalecer y aplicarse en casos futuros.*⁴⁶

"DEMANDA, EL AUTORIZADO PARA OIR NOTIFICACIONES EN TERMINOS DEL ARTICULO 27, REFORMADO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTA FACULTADO PARA ACLARARLA. *Conforme a lo dispuesto en el artículo 27, reformado, de la Ley de Amparo, el autorizado para oír notificaciones queda facultado para ejercer la amplia gama de derechos y obligaciones que derivan de ese texto normativo vigente, pues al establecer que dicho autorizado queda facultado para "realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante", con el empleo de esa frase ha de entenderse que se encuentra facultado para aclarar la demanda de amparo, en virtud de que la aclaración o el cumplimiento de ciertos requisitos prevenidos, evidentemente que constituyen un acto que tiende a lograr la defensa de los derechos de quien solicita el amparo; lo anterior sin perjuicio, desde luego,*

⁴⁶ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Tomo VII, Mayo de 1998, Tesis: 2a. LXV/98, Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala, p. 585

*de que en las materias civil, mercantil o administrativa, el autorizado acredite estar facultado para ejercer la profesión de abogado.*⁴⁷

**"CONTRADICCION DE TESIS.
LEGITIMACION DEL DEFENSOR DEL
PROCESADO PARA DENUNCIARLA. El**
*denunciante de una contradicción de tesis puede ser el defensor del procesado, pues al otorgársele la autorización necesaria para litigar en su representación, con los derechos y obligaciones inherentes a la personalidad de su representado, conforme al artículo 197-A de la Ley de Amparo, sí se encuentra legitimado para denunciar la contradicción de tesis que surge del asunto que patrocina, sin necesidad de recabar autorización de su defenso para ese efecto.*⁴⁸

No obstante las buenas intenciones de autorizar a más personas para denunciar las contradicciones de tesis que sustenten las Salas de la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de

⁴⁷ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Tomo: IV, Octubre de 1996, Tesis: XI.2o.19 K, Novena Epoca, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, p. 518.

⁴⁸ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Tomo: V, Enero de 1997, Tesis: 1a. IV/97, Novena Epoca, Instancia: Primera Sala, p. 188.

Circuito, en razón también de muy buenas interpretaciones a la Ley de Amparo no hay que olvidar que en virtud de lo establecido en el último párrafo de la fracción XIII del artículo 107 constitucional, la resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos de contradicción de tesis, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiesen ocurrido la contradicción, dicho lo anterior habría que ver con que entusiasmo pueden denunciar la contradicción, las partes, el defensor del procesado o el autorizado, tal vez la única motivación es que sobre otros eventos y otras personas y al ser invocada la jurisprudencia que se fijó con motivo de dicha contradicción, si tenga la posibilidad de afectar la situaciones jurídicas.

1.8.4 INSTANCIA ANTE LA CUAL SE DENUNCIA LA CONTRADICCIÓN.

Cuando se trata de la contradicción entre Salas se denuncia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que funcionando en pleno decida cual tesis debe prevalecer.

Ahora bien, cuando la contradicción de tesis es entre Tribunales Colegiados de Circuito la denuncia debe hacerse ante la Suprema Corte de Justicia para que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

No debemos perder de vista que cuando el Pleno de la Suprema Corte o las Salas se encuentren ante la situación de resolver una contradicción de tesis, se considere que ambas son incorrectas o jurídicamente insostenibles y que acoja un tercer criterio, en efecto, veamos la siguiente jurisprudencia por contradicción.

"La finalidad perseguida por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo al otorgar competencia a las Salas de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación para resolver las contradicciones de tesis que surjan entre los Tribunales Colegiados de Circuito, estableciendo cuál debe prevalecer, es la de preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que, a su vez, tiende a garantizar la seguridad jurídica; tan importante y trascendental propósito se tornaría inalcanzable si se llegara a concluir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada, inexorablemente, a decidir en relación con el criterio que se establece en una de las tesis contradictorias, a pesar de considerar que ambas son incorrectas o jurídicamente insostenibles. Por consiguiente, la Suprema Corte válidamente puede acoger un tercer criterio, el que le parezca correcto, de acuerdo con el examen lógico y jurídico del problema, lo que es acorde, además, con el texto de las citadas disposiciones en cuanto indican que la Sala debe decidir"...Cuál tesis debe prevalecer", no cuál de las dos tesis debe prevalecer".⁴⁹

⁴⁹ GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Octava Epoca, Cuarta Sala, T. 74, Tesis 4ª./J. 2/94, p. 19.

Por su parte el Licenciado Arturo Serrano Robles _autor del Título I, en el libro *Manual del Juicio de Amparo* (Suprema Corte de Justicia de la Nación) nos señala en el capítulo 11 relativo a la jurisprudencia_ al momento de analizar la misma jurisprudencia anteriormente transcrita nos dice que "es pertinente hacer notar que, al resolver la contradicción 35/92, la Cuarta Sala invocó el criterio sustentado por ella en la diversa contradicción 1/91, llamándolo "tesis aislada", probablemente por estimar que lo que constituye jurisprudencia es el pronunciamiento del Alto Tribunal, al decidir una contradicción de tesis, en favor, precisamente, de una de las dos contradictorias, no cuando establece un criterio diferente a ellas.

Es decir, quizá estime que la determinación acerca de que es factible legalmente optar por un tercer criterio, no constituye jurisprudencia porque, el que cuente o no con tal facultad, no es el tema de la contradicción."⁵⁰

A diferencia de lo anteriormente escrito Carlos Arellano García opina que "el objetivo de la fijación de la jurisprudencia es determinar qué criterio debe prevalecer, contenido en una de las tesis en contradicción simplemente. No puede fijarse un criterio

⁵⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del Juicio de Amparo*, Ed. Themis, S.A. de C.V. Sexta reimpresión, México, 1997, p.178.

diferente a las tesis en contradicción simplemente se determina cuál de las tesis es la que debe subsistir;”⁵¹

Nuestro particular punto de vista sobre éste particular es que no necesariamente deben el Pleno o en su caso las Salas tener que fijar qué criterio de los dos debe subsistir o prevalecer, ya que efectivamente ambos criterios pudieran estar equivocados y por tanto insostenible jurídicamente, es decir, es correcto que pudiera sostenerse un tercer criterio y que además como éste estaría dilucidando una contradicción debe constituir jurisprudencia, si tanto el Pleno como la Sala estuvieran obligados exclusivamente a tener que determinar que criterio debe prevalecer se estarían sometiendo incluso a un Tribunal de Menor jerarquía, es decir, las Salas se estarían sometiendo a los Tribunales Colegiados de Circuito y el Pleno de la Suprema Corte de estaría sometiendo al criterio de las Salas, al no tener la posibilidad de invalidar el criterio adoptado.

Nuestro punto de vista tiene su apoyo en el propio artículo 107, fracción XIII constitucional, en efecto, el artículo anterior en ningún momento establece que deba decidirse sobre cual de las dos tesis debe prevalecer.

⁵¹ ARELLANO GARCIA, Carlos, *El juicio de Amparo*, Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 944.

Examinemos, primero, la parte última del primer párrafo de la fracción en comento establece "... a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia". Segundo la parte última del segundo párrafo de la fracción en estudio establece "... que funcionando en Pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer".

Tal y como ha quedado establecido en los anteriores párrafos constitucionales, el efecto de dilucidar una contradicción es decidir cual tesis debe prevalecer y que sea jurisprudencia obligatoria, pero la redacción no nos señala que la decisión recaiga exclusivamente sobre una de las dos tesis contradictorias, sino que deja la puerta abierta para un tercer criterio, si la intención del legislativo hubiera sido que prevaleciera uno de los dos criterios así lo hubiera establecido de manera categórica.

Insisto, el hecho que la redacción de los párrafos constitucionales en comento establezcan por un lado "la tesis que deba prevalecer", y por el otro "cual tesis debe prevalecer" no significa que exista una restricción para un tercer criterio y mucho menos un mandato de decidirse exclusivamente sobre una de las dos tesis en contradicción.

1.8.5 EFECTO Y NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN QUE DILUCIDA LA CONTRADICCIÓN DE TESIS.

En principio es necesario establecer el término con el que se cuenta para resolver la contradicción, en efecto, tanto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia o en su caso las Salas deberá dictar la resolución correspondiente dentro del término de tres meses, pues de esta manera se encuentra señalado en el artículo 197, tercer párrafo de la Ley de Amparo. Respecto de la orden para la publicación y remisión de la resolución que dilucida una contradicción de tesis, ésta será remitida dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al Semanario Judicial de la Federación para que sea publicada de inmediato, lo anterior tiene fundamento con el artículo 197, tercer párrafo, en relación con el 195 de la Ley de Amparo.

Establecido lo anterior cabe señalar que tanto la resolución que recaiga tratándose de la contradicción de tesis entre Salas o entre Tribunales Colegiados de circuito tendrá como efecto fijar la jurisprudencia, en ningún caso tendrá efectos sobre las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios que dieron lugar a que se dictaran las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias, pues así se encuentra establecido en el artículo 107, fracción XIII, tercer párrafo de nuestra Constitución, el

artículo 197 y 197-A, ambos en su segundo párrafo de la Ley de Amparo.

Debe dejarse muy claro el efecto anteriormente establecido ya que la contradicción de tesis es un procedimiento exterior, es decir, que se encuentra fuera de la controversia principal que dio origen de llegar hasta dicha contradicción, de otra manera, habría una instancia adicional en amparo.

1.9 OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA.

Sobre el tema de la obligatoriedad de la jurisprudencia, consideramos importante establecer algunos ligeros antecedentes, sólo con el animo de que exista constancia de cuanto tiempo hace ya que se habla de esta institución.

Como se a dicho con anterioridad el establecimiento de la jurisprudencia se debe al pensamiento del ilustre jurista Ignacio L. Vallarta, quien estableció la obligatoriedad en la ley de amparo de 1882, veamos que fue lo que se manifestaba.

Ley de Amparo de 1882, misma que fue la primera en plasmar expresamente la obligatoriedad de la jurisprudencia establecía en su artículo 70:

"Artículo 70. La concesión o denegación del amparo contra texto expreso de la Constitución o contra su interpretación, fijada por la Suprema Corte, por lo menos en cinco ejecutorias uniformes, se castigará con la pérdida del empleo y con prisión de seis meses a tres años, si el juez ha obrado dolosamente; y si sólo ha procedido por falta de instrucción

*o descuido, quedará suspenso de sus funciones por un año.*⁵²

Con este artículo se creaba un régimen sancionador para aquellos jueces que no observaran la jurisprudencia de la Corte, protegiendo con ello la obligatoriedad de la misma, que se ve muy disminuida en caso de que no exista una sanción por su inobservancia.

Para abundar un poco más en cuanto a los regímenes sancionatorios vale la pena mencionar que durante el tiempo en que estuvo vigente la ley de amparo de 1869, Ignacio L. Vallarta señaló ciertas orientaciones sobre la responsabilidad de las autoridades que más tarde serían el camino a seguir, y que comenzaron a reflejarse precisamente en la ley de Amparo de 1882, en efecto,..."afirma que en relación con los problemas relativos a la ejecución de sentencias de amparo, existe otro de la más alta importancia para asegurar el respeto que las autoridades deben a las garantías individuales, para evitar que éstas puedan ser impunemente violadas". Y, a continuación agrega: "Si la ley no se encarga de castigar a la autoridad que cometa el delito de violación de garantías, por más que el amparo proteja a la víctima impidiendo que el atentado se consuma, ese delito se estará repitiendo sin

⁵² BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1882*, México, 1993, primera edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 571.

término ni medida, y el artículo 1° de la Constitución no será sino un precepto vano, y el supremo poder que impone a todas las autoridades del país de respetar y sostener las garantías, no tendrá sanción alguna que lo haga efectivo".⁵³

Más tarde en la Ley de Amparo de 1919, "también de acuerdo con la tesis planteada por Vallarta, se tuvo en cuenta, además, la responsabilidad de las autoridades cuando con sus actos violarán las garantías individuales; en efecto, se estableció que siempre que al dictarse una sentencia de amparo apareciere que había habido violación de garantías y que dicha violación constituía un delito que debería perseguirse de oficio, la autoridad responsable sería consignada al tribunal competente, por la Suprema Corte de Justicia."⁵⁴

Pues bien una vez que hemos establecido lo anterior pasaremos ahora a estudiar el estado que guarda la obligatoriedad de la jurisprudencia en nuestras actuales leyes.

Por principio de cuentas vale la pena nuevamente recordar que el artículo 94 constitucional, párrafo octavo nos señala que la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia...

⁵³ NORIEGA ALFONSO, *Lecciones de Amparo*, T. II, Quinta Edición, Revisada y actualizada por José Luis Soberanes Fernández, Ed. Porrúa, 1997, p. 1152.

⁵⁴ IBIDEM. p. 1165.

Luego entonces la ley a la que se refiere este párrafo es sin duda alguna la Ley de Amparo, misma que efectivamente contiene en su artículo 192 y 193 los lineamientos de la obligatoriedad de la jurisprudencia.

De la lectura de los artículos 192 y 193 de la mencionada Ley de Amparo se desprende lo siguiente:

La jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene efectos obligatorios para:

- _ Para las Salas de la Suprema Corte
- _ Los Tribunales Colegiados de Circuito
- _ Los Tribunales Unitarios de Circuito
- _ Los juzgados de Distrito
- _ Los Tribunales Militares
- _ Los Tribunales Judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal
- _ Los Tribunales Administrativos y del trabajo, locales o federales.

La jurisprudencia emitida por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene efectos obligatorios para:

- _ Los Tribunales Colegiados de Circuito
- _ Los Tribunales Unitarios de Circuito

- _ Los juzgados de Distrito
- _ Los Tribunales Militares
- _ Los Tribunales Judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal
- _ Los Tribunales Administrativos y del trabajo, locales o federales.

La jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 193 de la Ley de Amparo tiene efectos obligatorios para:

- _ Los Tribunales Unitarios de Circuito
- _ Los juzgados de Distrito
- _ Los Tribunales Militares
- _ Los Tribunales Judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal
- _ Los Tribunales Administrativos y del trabajo, locales o federales.

1.10 PUBLICIDAD DE LA JURISPRUDENCIA.

La publicación de la jurisprudencia es un tema que guarda mucha importancia, en efecto, de la publicación de las tesis jurisprudenciales se desprende el conocimiento de la misma y el respeto de la misma y como consecuencia la posibilidad de invocarla.

Sobre el tema de las publicaciones de las resoluciones, existen antecedentes remotos, así tenemos que en las primeras leyes de amparo la publicación se ordenaba se hicieran en los periódicos comunes, como más adelante lo estableceremos.

En la década de los cincuenta del siglo XIX fue cuando apareció una publicación llamada *Semanario Judicial*, que si bien no era un medio de información oficial, tenía como objetivo difundir los trabajos de los entonces órganos jurisdiccionales. La vida del *Seminario Judicial* fue de tan sólo cinco años, es decir, su edición fue de 1950 a 1955.

Establecido lo anterior pasaremos ahora a la mención que sobre la publicidad de las resoluciones se hacían en la Ley de Amparo de 1861, que si bien es cierto no podemos hablar todavía de la publicidad de la jurisprudencia propiamente, ya que esta palabra por primera vez es establecida en la Ley de Amparo de

1882, si nos sirve como antecedente de las publicaciones de las resoluciones de los tribunales.

Sobre la publicidad de la jurisprudencia ésta tiene sus orígenes desde la primer Ley de Amparo de 1861, en efecto, en el artículo 31 de ésta ley se establecía:

"Artículo 31. Las sentencias que se pronuncien en todas las instancias, se publicaran en los periódicos."⁵⁵

Luego en la ley de amparo de 1882 se impuso la necesidad de publicar las sentencias de los jueces de distrito, las ejecutorias de la Suprema Corte y los votos particulares, pero ya no en los periódicos comunes como lo establecía la ley de amparo de 1861, sino en el periódico oficial del Poder Judicial Federal, en efecto, sobre este particular se establecía:

"Artículo 47. Las sentencias de los jueces de Distrito, las ejecutorias de la Suprema Corte y los votos de la minoría de que habla el artículo 41, se publicarán en el periódico oficial del Poder Judicial Federal. Los tribunales, para fijar el derecho tendrán como regla suprema

⁵⁵ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Primera ley de amparo de 1861*, México, 1987, primera reimpresión, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 103.

*de conducta la Constitución federal, las ejecutorias que la interpreten, las leyes emanadas de ella y los tratados de la República con las naciones extranjeras.*⁵⁶

Más tarde en el Código de 1897, en su artículo 827 se estableció publicar las sentencias de los jueces, las ejecutorias de la Corte y los votos particulares en los mismos términos que la ley de 1882.

En 1870, siendo Presidente de la República Benito Juárez, que lo había sido también de la Suprema Corte, se crea formalmente el Semanario Judicial de la Federación por decreto del 8 de diciembre de 1870. La denominación de Semanario Judicial de la Federación aparece por primera vez, en el ámbito legal, en el Código de 1908 y perdura hasta nuestros días en la Ley de Amparo en los artículos 195 y 197-B.

Cuando se creó el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, se encontraba el artículo 762 cuyo texto prescribía: "Las ejecutorias de amparo y los votos de minoría se publicaran en el Semanario Judicial de la Federación. También se publicarán las

⁵⁶ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1882*, México, 1993, primera edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 567.

sentencias de los jueces de distrito. Cuando así lo ordene en su ejecutoria el tribunal revisor."

Nuestra Ley de Amparo, vigente desde el 10 enero de 1936 regula el tema de la publicación de la jurisprudencia en su artículo 195 y 197-B, estableciendo respectivamente lo siguiente:

"Artículo 195. En los casos previstos por los artículos 192 y 193, el pleno la Sala o el Tribunal Colegiado respectivo deberán:

I. Aprobar el texto y rubro de la tesis jurisprudencial y numerarla de manera progresiva, por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales;

II. Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al Semanario Judicial de la Federación, para su publicación inmediata;

III. Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del mismo término a que se refiere la fracción inmediata anterior, al Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales Colegiados de Circuito, que no hubiesen intervenido en su integración; y

IV. Conservar un archivo, para consulta pública, que contenga todas las tesis jurisprudenciales integradas por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales y las que hubiesen recibido de los demás.

El Semanario Judicial de la Federación deberá publicar mensualmente, en una gaceta especial, las tesis jurisprudenciales que reciba del Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito, publicación que será editada y distribuida en forma eficiente para facilitar el conocimiento de su contenido.

Las publicaciones a que este artículo se refiere, se harán sin perjuicio de que se realicen las publicaciones mencionadas en el artículo 197-B.

Artículo 197-B. Las ejecutorias de amparo y los votos particulares de los ministros y de los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, que con ello se relacionen, se publicarán en el Semanario Judicial de la Federación, siempre que se trate de las necesarias para constituir jurisprudencia o para contrariarla, además de la publicación

*prevista por el artículo 195 de esta ley: Igualmente se publicarán las ejecutorias que la Corte funcionando en Pleno, las Salas o los citados Tribunales, acuerden expresamente.*⁵⁷

Volviendo al tema del Semanario Judicial de la Federación diremos que éste se encuentra dividido en nueve épocas, la división en épocas obedece a una simple sucesión cronológica que a veces ha estado influida o determinada por importantes reformas a la regulación del juicio de amparo o a la integración de los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Las épocas pueden dividirse en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de 1917; dicha división obedece a que un gran número de tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las épocas primera a la cuarta, antes de 1917, hoy son inaplicables, es decir, no es vigente, y por ello se han considerado como la jurisprudencia histórica. Las épocas quinta a la novena, de 1917 a la fecha, comprenden lo que se considera el catálogo de la jurisprudencia aplicable, es decir, vigente.

⁵⁷ TRUEBA URBINA Alberto Y TRUEBA BARRERA Jorge, *Nueva Legislación de Amparo*, 68 Edición Actualizada, Ed. Porrúa, México. 1996.

Hemos señalado que el Semanario Judicial de la Federación se divide en nueve épocas, las cuales comprenden los siguientes periodos:

ÉPOCA	INICIO	TÉRMINO
PRIMERA	1871	1874
SEGUNDA	SEPTIEMBRE DE 1881	DICIEMBRE DE 1889
TERCERA	ENERO DE 1890	DICIEMBRE DE 1897
CUARTA	ENERO DE 1898	AGOSTO DE 1914
QUINTA	JUNIO DE 1917	JUNIO DE 1957
SEXTA	JULIO DE 1957	DICIEMBRE DE 1968
SÉPTIMA	ENERO DE 1969	14 DE ENERO DE 1988
OCTAVA	15 DE ENERO DE 1988	3 DE FEBRERO DE 1995
NOVENA	4 DE FEBRERO DE 1995	A LA FECHA

Varios autores que estudian al Semanario Judicial de la Federación realizan una relación de cómo esta contenida cada época, es decir, por cuantos volúmenes se integra cada época, para efectos de este estudio creemos que basta con mencionar el inicio y término de cada época tal y como ha quedado asentado en la

tabla anterior, no obstante lo anterior si nos vamos a detener un poco en la novena época que es la actual y pasaremos luego al acuerdo número 5/1996 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 26 de noviembre de 1996 relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Respecto de la novena época, Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, misma que se reflejó en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el citado diario el 26 de mayo de 1995, que abrogó a la anterior de 5 de enero de 1988 y sus reformas, marcaron la terminación de la octava época y el inicio de la novena. Por acuerdo 5/1995 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 13 de marzo de 1995, se estableció como fecha de inicio de la novena época del Semanario Judicial de la Federación el 4 de febrero de 1995, la cual se rige por el acuerdo 9/1995 del Tribunal en Pleno, mismo que determina sus bases.

En la novena época se conjuntan las publicaciones del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, creada con la reforma a la Ley de Amparo del 5 de enero de 1998, de tal manera que en una publicación se comprenden las tesis de jurisprudencia del Pleno, de las Salas y de los Tribunales Colegiados de Circuito, las tesis aisladas de los citados órganos, el texto de las

ejecutorias o de su parte considerativa que se ordene publicar por el Pleno, por las Salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito, así como el texto de una de las ejecutorias que dieron lugar a una jurisprudencia por reiteración, las que motivaron una jurisprudencia por contradicción y aquélla respecto de las cuales e formuló voto particular, incluyéndose éste. Asimismo, se incluyen los acuerdos generales del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal.

La publicación del Semanario Judicial de la Federación es mensual y se compone de tres partes. La primera contiene las tesis y ejecutorias del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte, la segunda las tesis y ejecutorias correspondientes a los Tribunales Colegiados de Circuito y la tercera los acuerdos del Tribunal Pleno y del Consejo de la Judicatura Federal. Al final se incluyen los índices de la publicación que comprenden las secciones necesarias para facilitar la localización de las tesis y ejecutorias respectivas.

Las publicaciones mensuales integran un volumen cada semestre, el cual contiene además, un índice general por orden alfabético y por materia de la tesis que comprende dicho período y una sección especial en donde se citan todos los acuerdos emitidos por el Pleno de la Suprema Corte y por el Consejo de la Judicatura, en orden onomástico.

Un asunto que consideramos es de mucha importancia es la relativa a los parámetros para considerar que debe publicarse en el Semanario Judicial de la Federación, esta es la razón por la que a continuación dejaremos plasmado algunas cuestiones que consideramos importantes del acuerdo número 5/1996 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

REGLAS PARA LA ELABORACIÓN, ENVÍO Y PUBLICACIÓN DE LAS TESIS QUE EMITEN LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN⁵⁸

Acuerdo 5/1996, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación

TITULO SEGUNDO

REGLAS PARA LA ELABORACION DE LAS TESIS AISLADAS Y JURISPRUDENCIALES

En la elaboración de las tesis aisladas y jurisprudenciales deberán observarse las siguientes reglas:

⁵⁸ CFR. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Tomo: IV, Noviembre de 1996, Acuerdo: 5/1996, Instancia: Pleno, p. 545.

1. La tesis es la expresión por escrito, en forma abstracta, de un criterio jurídico establecido al resolver un caso concreto. En consecuencia, la tesis no es un extracto, una síntesis o un resumen de la resolución.

2. La tesis se compondrá de rubro, texto y precedente.

CAPITULO PRIMERO

RUBRO

El rubro es el enunciado gramatical que identifica al criterio interpretativo plasmado en la tesis. Tiene por objeto reflejar con toda concisión, congruencia y claridad la esencia de dicho criterio y facilitar su localización, proporcionando una idea cierta del mismo.

1. Para la elaboración de rubros deberán observarse los siguientes principios:

a) Concisión, en el sentido de que con brevedad y economía de medios, se exprese un concepto con exactitud para que en pocas palabras se plasme el contenido fundamental de la tesis.

b) Congruencia con el contenido de la tesis, para evitar que el texto de ella plantee un criterio interpretativo y el rubro haga referencia a otro diverso.

c) Claridad, en el sentido de que comprenda todos los elementos necesarios para reflejar el contenido de la tesis.

d) Facilidad de localización, por lo que deberá comenzar la enunciación con el elemento que refleje de manera clara y terminante la norma, concepto, figura o institución materia de la interpretación.

Ejemplo:

RUBRO INCORRECTO

CAUSAL DE DIVORCIO, ABANDONO DEL DOMICILIO CONYUGAL.
CASO DE DECLARACION DE AUSENTE.

RUBRO CORRECTO

DIVORCIO, ABANDONO DEL DOMICILIO CONYUGAL COMO
CAUSAL DE. CASO DE DECLARACION DE AUSENTE.

2. En la elaboración de los rubros se observarán las siguientes reglas:

a) Evitar al principio del rubro artículos, pronombres, preposiciones, adverbios, fechas o cualquier otro tipo de vocablo que no remita de manera inmediata y directa a la norma, concepto, figura o institución materia de la tesis.

Ejemplo:

RUBRO INCORRECTO

LA COPIA FOTOSTATICA SIMPLE DE UN DOCUMENTO
CONCATENADA CON OTROS ELEMENTOS PROBATORIOS PUEDE
FORMAR CONVICCION.

RUBRO CORRECTO

COPIA FOTOSTATICA SIMPLE DE UN DOCUMENTO
CONCATENADA CON OTROS ELEMENTOS PROBATORIOS PUEDE
FORMAR CONVICCION.

b) No utilizar al final del rubro artículos, preposiciones o pronombres que remitan al inicio de un término o frase intermedios.

Ejemplo:

RUBRO INCORRECTO

SERVIDORES PUBLICOS. DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO
DE PRESENTACION DE LA DECLARACION DE SITUACION
PATRIMONIAL, CONSTITUYE UNA RESOLUCION
ADMINISTRATIVA SUSCEPTIBLE DE IMPUGNACION LA.

RUBRO CORRECTO

SERVIDORES PUBLICOS. DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO
DE PRESENTACION DE LA DECLARACION DE SITUACION
PATRIMONIAL, CONSTITUYE UNA RESOLUCION
ADMINISTRATIVA SUSCEPTIBLE DE IMPUGNACION.

c) No utilizar artículos, preposiciones o pronombres que remitan varias veces al inicio del rubro.

Ejemplo:

RUBRO INCORRECTO

DIVORCIO, ABANDONO DEL DOMICILIO CONYUGAL COMO CAUSAL DE. CASO DE DECLARACION DE AUSENTE EN EL.

RUBRO CORRECTO

DIVORCIO, ABANDONO DEL DOMICILIO CONYUGAL COMO CAUSAL DE. CASO DE DECLARACION DE AUSENTE.

d) Evitar que el rubro sea redundante, esto es, que los conceptos se repitan innecesariamente o se utilicen en exceso.

Ejemplo:

RUBRO INCORRECTO

DEMANDA AGRARIA. IRREGULARIDAD EN LA DEMANDA EN CUANTO A LA PERSONALIDAD DE UNA DE LAS PARTES EN EL JUICIO AGRARIO.

RUBRO CORRECTO

DEMANDA AGRARIA. IRREGULARIDAD EN CUANTO A LA PERSONALIDAD DE UNA DE LAS PARTES.

e) Evitar que por omisión de una palabra o frase se cree confusión o no se entienda el rubro.

Ejemplo:

RUBRO INCORRECTO

SERVIDORES PUBLICOS. DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO
CONSTITUYE UNA RESOLUCION ADMINISTRATIVA
SUSCEPTIBLE DE IMPUGNACION.

RUBRO CORRECTO

SERVIDORES PUBLICOS. DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO
DE PRESENTACION DE LA DECLARACION DE SITUACION
PATRIMONIAL, CONSTITUYE UNA RESOLUCION
ADMINISTRATIVA SUSCEPTIBLE DE IMPUGNACION.

CAPITULO SEGUNDO

TEXTO

En la elaboración del texto de la tesis se observarán las siguientes reglas:

1. Deberá derivarse en su integridad de la resolución correspondiente y no contener aspectos que, aun cuando se hayan tenido en cuenta en la discusión del asunto, no formen parte de aquélla.
2. Tratándose de jurisprudencia por reiteración, el criterio de interpretación debe contenerse en las cinco ejecutorias que la constituyan.

3. Se redactará con claridad, de modo que pueda ser entendido cabalmente sin recurrir a la resolución correspondiente y no deberá formularse con la sola transcripción de una parte de ésta o de un precepto legal.

4. Deberá contener un solo criterio de interpretación. Cuando en una misma resolución se contengan varias interpretaciones, deberá elaborarse una tesis para cada criterio.

5. Deberá reflejar un criterio novedoso; por ejemplo, su contenido no debe ser obvio, ni reiterativo.

Ejemplo:

CRITERIO OBVIO:

DEMANDA DE AMPARO EXTEMPORANEA. Es extemporánea la demanda de amparo que no se presenta en el término legal.

CRITERIO REITERATIVO:

AGRAVIOS EN LA APELACION. FALTA DE ESTUDIO DE LOS. Si el tribunal de apelación no estudia los agravios expresados por el apelante, viola garantías individuales.

6. No deberán contenerse criterios contradictorios en la misma tesis.

7. No contendrá datos concretos (nombres de personas, cantidades, objetos, etc.) de carácter eventual, particular o contingente, sino exclusivamente los de naturaleza general y abstracta. Si se considera necesario ejemplificar con aspectos particulares del caso concreto, deberá expresarse, en primer término, la fórmula genérica y, en segundo lugar, la ejemplificación.

CAPITULO TERCERO PRECEDENTE

En la elaboración del precedente se observarán las siguientes reglas:

1. Se formará con los datos de identificación de la ejecutoria, señalándose en su orden y en su caso, el tipo de asunto, el número del expediente, el nombre del promovente del juicio, la fecha de resolución, la votación, el ponente y el secretario.

2. Para identificar el tipo de asunto se empleará la siguiente terminología:

Acción de inconstitucionalidad

Amparo directo

Amparo directo en revisión

Amparo en revisión

Competencia

Contradicción de tesis
Controversia constitucional
Facultad de atracción
Impedimento
Incidente de inejecución
Incidente de suspensión
Inconformidad
Investigación (artículo 97 constitucional)
Juicio de inconformidad
Queja
Queja administrativa
Reclamación
Recusación con causa
Reconocimiento de inocencia
Revisión administrativa
Revisión administrativa (Consejo)
Revisión fiscal
Repetición del acto reclamado

En caso de que se desee enfatizar alguna particularidad de la resolución deberá señalarse entre paréntesis dicha circunstancia.

Amparo en revisión (improcedencia)
Amparo en revisión (acumulación)
Amparo en revisión (reposición)

Deberá evitarse el empleo de los vocablos "toca" y "sentencia", o de cualquier otro vocablo que no identifique el tipo de asunto.

El vocablo "varios" deberá emplearse por excepción, cuando el asunto no encuadre en la lista señalada.

Tratándose de contradicciones de tesis y de conflictos competenciales, no deberá señalarse al denunciante sino a los tribunales o juzgados contendientes.

Ejemplo:

"Contradicción de tesis 49/92.- Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito ..."

"Competencia 215/95.- Suscitada entre el Juzgado Segundo de Primera Instancia en Materia Civil del Distrito Judicial de Uruapan, Michoacán y el Tribunal Unitario Agrario del Décimo Séptimo Distrito de Morelia, Michoacán..."

En el caso de controversias constitucionales y facultades extraordinarias del artículo 97 constitucional, deberá redactarse el precedente de la siguiente forma:

"Controversia constitucional 11/95.- Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República..."

"Investigación 3/96.- A solicitud del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal..."

3. Cuando en relación con un asunto se hayan emitido diversas votaciones, en la tesis sólo deberá indicarse la que corresponde al tema que se consigne.

4. Los precedentes se ordenarán cronológicamente con el objeto de llevar un registro apropiado que permita determinar la integración de la jurisprudencia.

TITULO TERCERO
CAPITULO SEGUNDO
SECCION SEGUNDA
CLAVES DE CONTROL

La clave es el conjunto de letras y números que sirven para identificar una tesis.

I. TESIS AISLADAS

La clave de control se integra de la siguiente manera:

- a) Las siglas TC, que significan Tribunal Colegiado.

- b) Dos dígitos que identifiquen al Circuito (por ejemplo 01 para el Primer Circuito, 02 para el Segundo Circuito, 10 para el Décimo Circuito, etc.).

- c) Un dígito que corresponda al número del tribunal, por ejemplo: 1 (Primer Tribunal), 2 (Segundo Tribunal); etc. En el Circuito en que sólo exista un Tribunal se utilizará siempre el número 1.

- d) Tres dígitos que correspondan al número de la tesis aislada, de acuerdo con el orden secuencial que se lleve en el tribunal (por

ejemplo 001 para la primera, 002 para la segunda, 010 para la décima, etc.).

e) Un dígito para identificar la época del Semanario a la que corresponda la tesis, precedido por un punto (por ejemplo .9 Novena Epoca).

f) Las abreviaturas PE (penal), AD (administrativa), CI (civil) y LA (laboral) para identificar la materia sobre la que verse la tesis.

Las abreviaturas de las tesis en materia común de los tribunales especializados en una sola materia se identificarán con la letra inicial de la materia del tribunal P (penal), A (administrativa), C (civil) y L (laboral), seguida de la letra K, por ejemplo: PK (penal común); las de los tribunales mixtos o la de los especializados en dos o más materias con las letras KO que significan común.

Los tribunales mixtos que se conviertan en especializados continuarán utilizando la clave que les correspondió como tribunal mixto, en atención a que de utilizar las reglas señaladas se ocasionaría duplicidad en las claves, ante la imposibilidad de señalar las materias en las que están especializados.

Ejemplo:

Tribunales Colegiados del Segundo Circuito

Clave anterior de Tribunal	Clave de Tribunal especializado
----------------------------	---------------------------------

Mixto correcta	incorrecta
----------------	------------

TC021001.9KO	TC021001.9KO (Penal Administrativa)
--------------	-------------------------------------

TC022001.9KO	TC021001.9KO (Civil Laboral)
--------------	------------------------------

TC023001.9KO	TC022001.9KO (Penal Administrativa)
--------------	-------------------------------------

TC024001.9KO	TC022001.9KO (Civil Laboral)
--------------	------------------------------

g) Para indicar el precedente se citará el número 1, cuando se envíe una tesis aislada con el asunto que le dio origen, o el número progresivo que corresponda al precedente que sustente el mismo criterio, hasta el quinto, en cuyo caso se atenderá además a los lineamientos de la jurisprudencia.

De acuerdo con las reglas anteriores la clave de control de las tesis se integra de la siguiente manera:

Tribunal especializado en una materia (tesis penal). Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

TC	01	1	015	.9
Tribunal Colegiado	No. de Circuito	No. de Tribunal	No. de la tesis	Época

PE	1
Materia De la tesis	No. de Precedente

Tribunal mixto o especializado en dos o más materias (tesis civil).
Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito

TC	06	2	009	.9
Tribunal Colegiado	No. de Circuito	No. de Tribunal	No. de la tesis	Época

CI	1
Materia De la tesis	No. de precedente

Tribunal especializado en una materia (tesis común). Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

TC	01	1	006	.9
Tribunal Colegiado	No. de Circuito	No. de Tribunal	No. de la tesis	Época

P	K	1
Materia	Materia	No. de
Del Tribunal	de la tesis	precedente

Tribunal mixto o especializado en dos o más materias (tesis común). Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito

TC	06	2	007	.9
Tribunal	No. de	No. de	No. de la	Época
Colegiado	Circuito	Tribunal	tesis	

KO	1
Materia	No. de
De la tesis	precedente

h) Los precedentes de la Novena Época, relativos a tesis que se formaron y publicaron en la Octava Época, seguirán enviándose de acuerdo con la clave asignada originalmente, con la finalidad de no perder la secuencia.

i) Las tesis de la Octava Época que no hayan sido publicadas y se envíen acompañadas de un precedente de la Novena Época, deberán enviarse con la clave correspondiente a la Novena Época.

II. TESIS JURISPRUDENCIALES

La clave de control de las tesis jurisprudenciales deberá contener, entre paréntesis, la clave que les corresponda como quinto precedente de tesis aisladas, el número que les haya asignado el tribunal como tesis jurisprudencial precedido de la letra J.

En el caso de que no se hubiera formulado y publicado tesis aislada previamente a la de jurisprudencia, los secretarios de tesis formularán la clave que les corresponda como quinto precedente de tesis aislada, además de la clave de jurisprudencia respectiva.

Ejemplo:

(TC011121.9CK5) J/33

TITULO CUARTO

CAPITULO SEGUNDO

CLAVES DE PUBLICACION

SECCION PRIMERA

PLENO Y SALAS

Tratándose de tesis jurisprudenciales y aisladas la numeración progresiva se relaciona por el año en que son emitidas.

I. TESIS AISLADAS

Las tesis aisladas se identifican con la letra de la instancia, los números romanos que corresponden al asignado a la tesis y las dos últimas cifras del año en que fueron aprobadas.

Ejemplos:

P. XV/96 1a. XV/96 2a. XV/96

II. TESIS JURISPRUDENCIALES

Las tesis de jurisprudencia se identifican con la letra de la instancia, seguida de la letra J, dividiéndolas una diagonal, los números arábigos que corresponden al asignado a la tesis y las dos últimas cifras del año en que fueron aprobadas, divididas estas cifras por una diagonal.

Ejemplos:

P./J. 1/96 1a./J. 1/96 2a./J. 1/96

SECCION SEGUNDA

TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Tratándose de tesis jurisprudenciales y aisladas la numeración progresiva se relaciona por la época en que son emitidas.

I. TESIS AISLADAS

La clave de publicación utilizada en el Semanario, aparecerá a renglón seguido, posteriormente a la denominación del Tribunal y antes del o de los precedentes, se obtiene convirtiendo la clave de control, de la siguiente manera:

- a) El Circuito se expresa con número romano seguido de un punto.
- b) El número del tribunal, se expresa en arábigo ordinal, seguido también de un punto.
- c) La sigla o siglas que expresen la materia del Tribunal, en caso de que éste sea especializado en una o en dos materias respectivamente, seguidas de un punto cada una de ellas.
- d) El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en arábigo cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda.
- e) La sigla que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea penal (P), administrativa (A), civil (C), laboral (L) o común (K).

Tribunal especializado.

Ejemplo:

Segundo Tribunal Colegiado del Tercer Circuito en Materia Penal

III.2o.P. J/6

Tribunal no especializado.

Ejemplo:

Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito

VI.2o. J/6

Tribunal único en el Circuito

Ejemplo:

Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito

XX. J/6

Las claves de publicación son asignadas por la Coordinación, por lo cual el tribunal ha de ocuparse únicamente de las claves de control.

1.11 INVOCACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

La invocación de la jurisprudencia es un tema que pudiera parecer sencillo a simple vista, pero es uno de los más importantes ya que de la invocación depende la posibilidad de que el órgano jurisdiccional tome en cuanto la jurisprudencia que pretendemos hacer valer, además debemos dejar muy claro a partir de cuando es obligatoria la observancia de la jurisprudencia, es decir, acaso es necesario que previamente se encuentre publicada en el Semanario Judicial de la Federación o basta con que haya sido emitida por los órganos facultados por ley para hacerlo y sin que se haya publicado aún.

Sobre este tema de la invocación es preciso dejar sentado de una buena vez que dicha invocación puede hacerla tanto las partes del juicio como el órgano jurisdiccional que conoce del asunto, éste último en razón de la obligatoriedad de la jurisprudencia, sin embargo, la Ley de Amparo en su artículo 196, solamente regula los requisitos que deberán observar las partes al momento de invocar la jurisprudencia siendo omiso en reglamentar lo propio para cuando la invocación de la jurisprudencia la hace el órgano jurisdiccional.

El artículo 196 de la Ley de Amparo nos señala que cuando las partes invoquen en el juicio de amparo la jurisprudencia del Pleno o

de las Salas de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito, lo harán:

- 1.- Por escrito
- 2.- Expresando en número de la tesis
- 3.- Expresando el órgano jurisdiccional que la integro
- 4.- Expresando rubro de la tesis
- 5.- Expresando tesis de aquella

Cuando las partes invoquen la jurisprudencia emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito ante otro igual, deberán seguirse las reglas de las tres fracciones correspondientes al segundo párrafo de este artículo 196 y que nosotros ya analizamos en otro momento del presente trabajo.

“TESIS JURISPRUDENCIALES O AISLADAS, SUSTENTADAS POR TRIBUNALES COLEGIADOS, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS CITAS INVOCADAS, PARA SER APLICABLES EN LA RESOLUCION DE UN JUICIO DE AMPARO. Conforme a lo dispuesto por los artículos 193, 195 y 196, de la Ley de Amparo, cuando se invoque la aplicabilidad de un criterio jurisprudencial o aislado, sustentado por algún Tribunal

Colegiado diferente al que conoce del juicio a resolver, debe citarse el número que lo identifique, así como el órgano jurisdiccional que lo haya integrado, su rubro, la página del volumen o tomo, del Semanario Judicial de la Federación o de la Gaceta, en la que hubiese aparecido publicado, esto, para que el tribunal resolutor, al que no obligan los criterios sustentados por sus homólogos, estén, en condiciones de determinar su aplicabilidad o no, al caso que resuelve, así como, para hacer la denuncia de contradicción, si no comparte el criterio invocado: por lo que, si tales requisitos no se satisfacen al invocarlo, el tribunal no está en condiciones de verificar su existencia y su aplicabilidad, lo que hace inatendibles en esas condiciones, los criterios invocados.”⁵⁹

“JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA O DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SU INVOCACION POR LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO. Cuando las partes

⁵⁹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo: XIV-Agosto, Tesis: XXI. 2o. 46 K, Octava Epoca, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, p. 670.

invoquen en el juicio de amparo la jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, lo harán por escrito, expresando el número y órgano jurisdiccional que la integró y el rubro y tesis de aquélla, de conformidad con el artículo 196 de la Ley de Amparo, por lo que si la quejosa no cumple con dichos requisitos, el Tribunal Colegiado se encuentra legalmente impedido para determinar si se ha violado o no, en su perjuicio, por el a quo el criterio que aquélla sostiene.⁶⁰

"TESIS AISLADAS INVOCADAS POR LA RECURRENTE. NO ES OBLIGATORIA SU APLICACION POR LAS SALAS CUANDO EXISTA JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE EN LA MATERIA DE QUE SE TRATE. De acuerdo con lo dispuesto por el primero y segundo párrafos del artículo 196 de la Ley de Amparo, si las partes invocan alguna jurisprudencia deberán precisar su número, órgano jurisdiccional que la integró, el rubro y texto de la misma. De ahí se sigue

⁶⁰ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo: VII-Mayo, Tesis: VI. 2o. J/121, Octava Epoca, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, p. 101.

que cuando sólo invoquen tesis aisladas, las mismas no deberán aplicarse si existe jurisprudencia específica del Pleno de la Suprema Corte en la materia respectiva, pues será ella la que resulte obligatoria."⁶¹

Anotado todo lo anterior es recomendable señalar dos grandes momentos que marcan diferencia en cuanto al conocimiento de la jurisprudencia, en efecto, según previene el artículo 195 de la Ley de Amparo en su fracción tercera, el Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado respectivo deberán remitir la tesis jurisprudencial, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración al Pleno, las Salas de la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito que no hubiesen intervenido en su integración, cabe señalar que dentro del mismo término al que nos referimos anteriormente se remitirá la tesis jurisprudencial al Semanario Judicial de la Federación para su publicación, tal y como se desprende del sentido literal de las palabras antes establecidas y que tienen su fundamento en el artículo 195 de la Ley de Amparo, tal parece que tanto el Pleno y las Salas de la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito que no intervinieron en la tesis de jurisprudencia y publico en general nos percatamos de la existencia de la tesis quince días después de haberse emitido, los primeros porque se les remite

⁶¹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo: V, Tesis: LIX/90, Octava Epoca, Instancia: Tercera Sala, p. 197.

que cuando sólo invoquen tesis aisladas, las mismas no deberán aplicarse si existe jurisprudencia específica del Pleno de la Suprema Corte en la materia respectiva, pues será ella la que resulte obligatoria.”⁶¹

Anotado todo lo anterior es recomendable señalar dos grandes momentos que marcan diferencia en cuanto al conocimiento de la jurisprudencia, en efecto, según previene el artículo 195 de la Ley de Amparo en su fracción tercera, el Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado respectivo deberán remitir la tesis jurisprudencial, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración al Pleno, las Salas de la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito que no hubiesen intervenido en su integración, cabe señalar que dentro del mismo término al que nos referimos anteriormente se remitirá la tesis jurisprudencial al Semanario Judicial de la Federación para su publicación, tal y como se desprende del sentido literal de las palabras antes establecidas y que tienen su fundamento en el artículo 195 de la Ley de Amparo, tal parece que tanto el Pleno y las Salas de la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito que no intervinieron en la tesis de jurisprudencia y publico en general nos percatamos de la existencia de la tesis quince días después de haberse emitido, los primeros porque se les remite

⁶¹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo: V, Tesis: LIX/90, Octava Epoca, Instancia: Tercera Sala, p. 197.

dentro del plazo fijado y publico en general porque una vez publicada pues estamos en condiciones de conocerla desde ese primer momento.

Señalado todo lo anterior, lamentamos decir que aunque hipotéticamente conocemos la tesis de jurisprudencia las partes antes señaladas en un mismo momento esto no es así. Primero porque el Semanario Judicial de la Federación se publica cada mes y no cada quince días, segundo porque se dice que existe un rezago en sus publicaciones, es decir, el publico en general podemos darnos cuenta de la existencia de una tesis de jurisprudencia hasta tres meses después o más de haberse emitido una jurisprudencia y esto es sumamente grave sobre todo en los asuntos del orden penal en donde muchas veces esta en juego la valiosa libertad de un sujeto o el patrimonio que sirve de sostén a una familia.

Cuando hacemos alusión a que el publico en general podrá darse cuenta de la existencia de una tesis de jurisprudencia hasta tres meses después de haberse emitido una jurisprudencia, lo hacemos desde una perspectiva hipotética y sin el animo de buscar culpables, solamente es un análisis a los artículos referentes a la publicación de las tesis.

Ahora bien todo el razonamiento anterior tiene una importante razón de ser, a partir de cuando es obligatoria la observancia de la jurisprudencia, y de acuerdo a lo analizado para

las partes es necesariamente a partir de la publicación, aunque para el Pleno y Salas de la Suprema Corte y Tribunales Colegiados que no intervinieron en la integración de la tesis pudiera ser desde el momento en que reciben la remisión dentro de los quince días hábiles siguientes a su emisión.

La conclusión anterior tiene una lógica. Primero para que las partes puedan invocar la jurisprudencia que debe ser por escrito expresando el número de la tesis, el órgano jurisdiccional que la integro, rubro y tesis de aquella, es necesario que la tesis de jurisprudencia este publicada de lo contrario los requisitos anteriores que son exigidos por la ley difícilmente serian cubiertos, a menos que la parte que invoca la jurisprudencia tenga amistades dentro de la maquinaria del Poder Judicial de la Federación y a un nivel que le permita tener con oportunidad la tesis, incluso antes de su publicación, segundo para que el Pleno y Salas de la Suprema Corte y Tribunales Colegiados que no intervinieron en la integración de la tesis puedan invocar la tesis de jurisprudencia basta que tengan conocimiento de la misma _ situación que sucede quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración _ para que observen su obligatoriedad, en virtud de que la ley no les establece requisitos para que la invoquen tal y como sucede con las partes.

El tema de la publicación de la jurisprudencia, el conocimiento de que existe y su invocación, resulta un tanto problemático desde

nuestra perspectiva, en efecto, respecto de la distribución de las publicaciones mensuales del Semanario Judicial de la Federación la ley solamente exige que se conserve un archivo, para consulta pública, que contenga todas las tesis jurisprudenciales integradas por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales y las que hubiesen recibido de los demás, lo anterior tiene su fundamento en el artículo 195, fracción IV de la Ley de Amparo, nosotros pensamos respecto de esta fracción que debe ampliarse la obligación de tener un archivo de carácter público, es decir, para su mejor difusión es necesario que por mandato de la ley también se envíen a todas las bibliotecas de las facultades de derecho, de todas las Universidades del país, lo anterior daría la posibilidad de acercar la sabiduría jurisdiccional expresada en la jurisprudencia a todos los jóvenes que estudian leyes, dando una mayor difusión y conocimiento de la existencia de los nuevos criterios, la existencia de los discos compactos y del Internet son avances tecnológicos que muchas veces, aunque parezca mentira, son inalcanzables para muchos estudiantes de nuestra hermosa profesión, respecto de la invocación de la jurisprudencia hemos hecho un análisis tomando en cuenta lo que literalmente establece la ley y hemos llegado a una conclusión que tal vez no sea la mejor, pero reiteramos que en virtud de los requisitos exigidos por la norma para invocar la jurisprudencia, solamente sería posible cubrirlos hasta que la misma sea publicada.

CAPÍTULO II

DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Corresponde en este capítulo abordar el interesante tema de la división de poderes, una figura, que cualquier Estado debe congratularse de tenerla en su constitución, pues es una característica de todo régimen democrático, sus orígenes pueden remontarse hasta el pensamiento de Aristóteles, en efecto, el tratadista André Hauriú, sostiene "... corresponde a Aristóteles el mérito de haber sido el primero en distinguir tres categorías de poderes en el Estado. Por lo demás, se sitúa más bien en la perspectiva de las funciones que había que asumir que en la de los poderes que había que ejercer. Pero indica claramente que las funciones diferentes deben ser confiadas a titulares diferentes".⁶² El mismo autor resume los encargos de las funciones públicas: la función deliberativa, confiada al pueblo, consistente en el voto de las leyes y de los tratados, además del control de los magistrados; a su vez "las magistraturas", entendidas como el ejercicio de la autoridad, "lo que llamamos hoy el Poder Ejecutivo", eran habitualmente otorgadas por elección; y finalmente, en lo que se refiere a la función judicial, se aseguraba mediante una serie de tribunales, "desde los que entienden en asesinatos o en procesos

⁶² CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Edición actualizada, Colección textos jurídicos universitarios, Harla, México, 1998, p. 187.

civiles hasta los que reciben las cuentas públicas o incluso juzgan los atentados contra la Constitución".⁶³

No obstante que desde Aristóteles aparecen antecedentes sobre las diversas funciones que corresponden a cada uno de los órganos que integran el poder público, no fue sino a partir de Montesquieu mismo que tuvo como base el pensamiento de John Locke cuando la doctrina o teoría de la división de poderes se difundió.

En la segunda mitad del siglo XVII se inicia propiamente el nacimiento de la división de poderes en la Edad Moderna. Inglaterra es cuna y John Locke su primer exponente. En 1660, Locke, gran doctrinario del Estado liberal burgués publicó los ensayos sobre el gobierno civil, En el segundo ensayo nos habla de tres funciones estatales: la legislativa, la ejecutiva y la federativa, y al final del capítulo XIII que nos perora de una cuarta función: la prerrogativa.⁶⁴

Carlos Luis Montesquieu (1689-1755), uno de los más notorios ilustrados franceses de la primera mitad del siglo XVIII, quien fuera presidente del Parlamento de Burdeos, se convirtió en el padre de la doctrina de la división de poderes. Su obra "el espíritu

⁶³ CIT. POR. LOC. CIT.

⁶⁴ CFR. CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Decimaprimera edición, Ed. Porrúa, México 1998, p. 185.

de las leyes," escrita en 1748 y está reputada como uno de los trabajos sociológicos más importantes del siglo de la ilustración.

Montesquieu puntualizaba la ideología que lo animaba de la siguiente manera: "La libertad política solo reside en los gobiernos moderados y, aun en ellos, no siempre se encuentra. La libertad política solo existe cuando no se abusa del poder, pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella [...] Para impedir este abuso, es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder [...] Cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad [...] Así mismo, no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Legislativo y Ejecutivo [...] Todo se habría perdido si el mismo hombre o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre particulares."⁶⁵

Así pues, lo que en realidad significa la así llamada "división de poderes" no es más que el reconocimiento de que, por una parte, el Estado tiene que cumplir determinadas funciones -el problema técnico de la división de trabajo- y que, por otra, los destinatarios

⁶⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Comentada, Tomo I, Decimotercera Edición, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1998, p. 562.

del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telos ideológico de la teoría de la "división de poderes".

En este sentido, a pesar de que el propósito primordial de Montesquieu era encontrar una fórmula político-constitucional que evitara el abuso del poder, a través de su confusión en una sola persona o entidad -como una reacción de liberalismo político ante el absolutismo monárquico de los siglos XVII y XVIII-, en lugar de establecer un principio perenne y rígido de separación entre los "poderes" formales del estado, sus postulados sobre la división tripartita del poder se transformaron en un ideal dogmático del constitucionalismo clásico.⁶⁶

El artículo 16 de la declaración francesa de derechos de 1789, expresó que "toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución".⁶⁷

La idea principal o digamos vertebral del principio de la división de poderes estriba en que el poder detenga al poder, el poder controle al poder, el poder sea contrapeso mismo de otro poder. Que lo detenga por y para beneficio y libertad del hombre y

⁶⁶ LOC. CIT.

⁶⁷ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Sexta Edición, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1998, p. 301.

para la conservación democrática de las instituciones. Que una misma persona no posea todo el poder, porque entonces la libertad fenece. Que el titular de alguno de los poderes no lo sea también del otro.

Señalado de manera breve los antecedentes anteriormente citados ahora diremos que, el principio de división de poderes enseña que cada una de esas tres funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo. División implica, pues, separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado. Debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes "soberanos", es decir, habría tres "soberanías" diferentes lo que es inadmisibile, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía.⁶⁸

Por ultimo, y sin el animo de crear ningún tipo de controversia estableceremos el comentario del gran tratadista Ignacio Burgoa referente al nombre que debe recibir esta figura de división de

⁶⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional y Amparo*, Quinta Edición, Primera Reimpresión, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 126.

poderes. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, son esencialmente inalterables. Nada ni nadie puede cambiar su implicación sustancial. Lo único que puede modificarse preceptivamente es su distribución entre los órganos del estado o reformarse la órbita competencial de éstos. No puede, en consecuencia, hablarse de "reformas al poder legislativo, ejecutivo o judicial", pues en puridad jurídica sólo pueden reformarse las estructuras orgánicas en las que estos poderes se depositan. Por tanto, la teoría llamada de la "división de poderes", aunque ostente una denominación impropia, debe entenderse como separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se concentre en uno solo que las absorba totalmente. Su nombre correcto sería, consiguientemente, "teoría de la separación de los órganos del poder público o poder del estado."⁶⁹

⁶⁹ BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Duodécima edición, actualizada, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 582 y 583.

2.1 ANTECEDENTES MEXICANOS DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Antes de entrar al estudio de lo que reza el actual artículo 49 constitucional, mismo que establece el principio de la división de poderes, nos parece de suma importancia hacer un breve recordatorio o referencia de la incorporación de esta figura en nuestro país, ya habíamos señalado que la obra "el espíritu de las leyes," escrita por Montesquieu está reputada como uno de los trabajos sociológicos más importantes del siglo de la ilustración, lo que significa que efectivamente en México como muchos otros países predominó la ideología política de la llamada ilustración y en esta se ofrecía el principio de la división de poderes como una forma de organización política de un Estado.

Comencemos pues con la mención de lo que señalaba la Constitución de Apatzingán de 1814, que sólo llegó a tener una vida limitada en virtud de no existir aún como un Estado independiente, pues bien fueron los artículos once, doce y cuarenta y cuatro los que establecieron el principio de la división de poderes, a continuación los mencionamos:

"ARTÍCULO 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos concretos.

ARTÍCULO 12. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

CAPITULO II DE LAS SUPREMAS AUTORIDADES

ARTÍCULO 44. Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno, y la otra con el supremo tribunal de justicia.”⁷⁰

Las tres potestades se depositaron en tres corporaciones: el Supremo Congreso Mexicano, cuerpo representativo de la soberanía, compuesto de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad; el Supremo Gobierno, corporación colegiada, integrada por tres individuos designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presidencia cada cuatro meses y por sorteo efectuado por el Congreso, y el Supremo Tribunal de Justicia, compuesto por cinco individuos, también designados por el Congreso e iguales en autoridad, y

⁷⁰ CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Edición actualizada, Colección textos jurídicos universitarios, Harla, México, 1998, p.431 y 434.

alternos en la presidencia trimestralmente, por sorteo efectuado por el Congreso. Lo anterior tiene su fundamento en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán en el capítulo III, que reza sobre el Supremo Congreso, capítulo X, que establece lo relativo al Supremo Gobierno y por ultimo el capítulo XIV, que nos establece lo relativo al Supremo Tribunal de Justicia.

El Acta Constitutiva de la Federación de 1824, establecía en su artículo nueve:

"ARTÍCULO 9. El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo."⁷¹

Continuando con este estudio histórico mexicano de la adopción del principio de la división de poderes, corresponde ahora el turno a la Constitución Federal de 1824 misma que en su título II, sección única cuyo nombre de encabezado decía "De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes, y división de

⁷¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (comentada), T. I, Decimotercera Edición, UNAM, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 560.

su poder supremo", en su artículo seis se consagraba este principio.

"ARTÍCULO 6. Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial."⁷²

Existió un momento histórico en donde la fórmula de la división de poderes sufrió cierta alteración, en efecto, a parte de contener la división de poderes, también existió un arbitro cuya función era mantener el equilibrio entre los tres poderes, esto sucedió tanto en las Bases Constitucionales de 1835 como en la Leyes Constitucionales de 1836, pues bien veamos que se establecía en la primera.

En el artículo cuarto de las Bases Constitucionales de 1835 se establecía:

"ARTÍCULO 4. El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitro suficiente para

⁷² CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Edición actualizada, Colección textos jurídicos universitarios, Harla, México, 1998, p.458.

*que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.*⁷³

A estos antecedentes agregamos uno que llama la atención, en efecto, nos estamos refiriendo a las Siete Leyes Constitucionales de 1836 en donde se cambia el régimen federativo por el centralista, manteniendo la separación de poderes, pero, con la creación de un super poder llamado "el Supremo Poder Conservador", éste poder estaba establecido en la segunda ley constitucional en sus veintitrés artículos mismos que entre otras cosas establecían que el supremo poder conservador se depositaba en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, estos individuos que integraban el supremo poder conservador prestaban juramento ante el congreso general, reunidas las dos cámaras, según el artículo nueve, bajo la fórmula siguiente:

"¿Jurais (sic) guardar y hacer guardar la constitución de la República sosteniendo el equilibrio constitucional entre los poderes sociales, manteniendo ó restableciendo el orden (sic) constitucional en los casos en que fuere turbado, valiéndose para ello del poder y medios que la constitución pone en vuestras

⁷³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (comentada), T. I, Decimotercera Edición, UNAM, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 565.

manos?" Despues (sic) de la respuesta afirmativa del otorgante, añadirá el secretario la fórmula ordinaria: " Si así lo hicieréis Dios os lo premie, y si no, os lo demande." ⁷⁴

Como podemos percatarnos, del juramento rendido ante el congreso general se advierte que, el supremo poder conservador actuaba como arbitro entre los tres poderes, ya que en el juramento se obligan a sostener el equilibrio constitucional entre los poderes sociales.

No obstante todo lo anterior a continuación veremos lo que se establecía en el artículo doce de esa segunda ley que formaba parte de las Leyes Constitucionales de 1836, con el animo de percatarnos del gran poder que tenía este supremo poder conservador.

"ARTÍCULO 12. Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes:

I. Declarar la nulidad de una ley ó decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios á artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el

⁷⁴ CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Edición actualizada, Colección textos jurídicos universitarios, Harla, México, 1998, p.481.

supremo poder Ejecutivo o la Corte de Justicia, ó parte de los miembros del poder legislativo, en representación que firmen diez y ocho por los menos.

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

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

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

IV. Declarar por excitación del congreso general, la incapacidad física ó moral del presidente de la República, cuando le sobrevenga.

V. *Suspender á la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos ó trate de trastornar el órden público.*

VI. *Suspender hasta por dos meses (á lo más) las sesiones del congreso general, ó resolver se llame á ellas á los suplentes, por igual término cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el supremo poder ejecutivo.*

VII. *Restablecer constitucionalmente á cualquiera de dichos tres poderes, ó á los tres, cuando hayan sido disuelto revolucionariamente.*

VIII. *Declarar excitado por el poder legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquiera caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.*

IX. *Declarar, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuando está el presidente de la República, en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación.*

X. *Dar ó negar la sanción á las reformas de constitución que acordare el congreso, previas*

las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.

XI. Calificar las elecciones de los senadores.

XII. Nombrar el día 1° de cada año, diez y ocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar á los ministros de la alta Corte de Justicia y de la marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas.⁷⁵

El antecedente siguiente corresponde a lo que se establecía en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843:

"ARTÍCULO 5. La suma de todo el poder público reside esencialmente en la nación, y se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. No se reunirán dos ó más poderes en una sola corporación ó persona, ni se depositará el legislativo en un individuo."⁷⁶

⁷⁵ IBIDEM. p.481 y 482.

⁷⁶ IBIDEM. p. 506.

Toca ahora el turno a la constitución de 1857, ésta también estableció el principio de la división de poderes, el texto propuesto en los debates de la misma, fue el siguiente: "se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

El 10 de septiembre de 1856 fue aprobado por unanimidad de los 81 diputados presentes, sin embargo, el 11 de septiembre de 1856 el señor Ruiz presentó una adición al artículo 52 del proyecto de constitución, mismo que contemplaba el referido principio en estudio, que fue admitida por la comisión.

Se puso a discusión la adición del señor Ruiz al artículo 52. Dice así: *Nunca podrán unirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.* El 17 de septiembre de 1856 fue puesta a votación la adición propuesta, siendo aprobada por 77 votos contra cuatro, pasando a ser el artículo 50 de la Constitución cuyo texto aprobado fue:

"ARTICULO 50. *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una*

sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.”⁷⁷

Hemos llegado por fin a nuestra vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la de 1917, y para hacer el estudio correspondiente los remitimos al tema siguiente en donde habremos de abordar el artículo 49 y sus reformas.

⁷⁷ CFR. H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA, *El Debate de la Constitución de 1857*, T. III, Primera Edición, México, 1994, p. 997 y 998.

2.2 EL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS

Después de haber tratado los anteriores antecedentes, corresponde ahora analizar el vigente artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que como ya ha quedado establecido contiene el principio de la división de poderes, pero sobre este artículo también se ha considerado necesario desarrollar un poco su nacimiento, es decir, su contenido inicial desde 1917 y sus posteriores adiciones.

Fue el 16 de enero de 1917 en la bella ciudad de Querétaro cuando la Comisión de Constitución dio cuenta de los asuntos en cartera y se fija el dictamen relativo a entre otros el artículo 49. En el fundamento del dictamen se dijo entre otras razones que el artículo en estudio "Trata éste de la división de poderes, siguiendo la teoría de que el ejercicio de la soberanía lo hace el pueblo por tres poderes que son iguales entre sí, como órgano de una misma soberanía: la del pueblo".

"Esta teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional".

Por lo expuesto, la Comisión Propone a la honorable Asamblea la aprobación del artículo 49, en los siguientes términos:

"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."⁷⁸

El 17 de enero de 1917 se discutió y aprobó el dictamen sobre el artículo 49, en efecto, el reloj marcaba las 9:10 p.m. cuando la noche de ese día, celebrada en el teatro Iturbide, siendo la 47 sesión ordinaria se pone a discusión el dictamen, hubo pocos oradores, para hablar en contra del dictamen se inscribió El C. Fajardo y a favor del mismo el C. Machorro y Narvárez y el C. De la Barrera, después de la discusión se preguntó a la Asamblea si se consideraba suficientemente discutido el asunto, en virtud de que la mayoría consideró que efectivamente estaba suficientemente discutido se reservo para

⁷⁸ CFR. LVI LEGISLATURA, CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Querétaro, 1916-1917, T. II, Edición Facsimilar 1997. p. 343,344,405 y ss.

votarlo en unión de algún otro artículo, mas tarde el resultado de la votación fue por la afirmativa 143 votos, y por la negativa solamente 13, el artículo en estudio fue aprobado en los mismos términos que había propuesto la Comisión de Constitución.

Pasamos ahora al tema de las reformas que el artículo 49 a sufrido después de 1917, el artículo en estudio ha tenido sólo dos reformas, pocas si tomamos en consideración que otros artículos han sido reformados en múltiples ocasiones, las reformas al artículo 49 tuvieron lugar en los periodos presidenciales de Lázaro Cárdenas y de Miguel Alemán Valdez.

Respecto de la primer reforma, ésta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de agosto de 1938, la reforma agregó a este artículo la prohibición para el ejecutivo de asumir facultades extraordinarias para legislar, previendo como única excepción lo dispuesto en el artículo 29 constitucional, lo agregado dice: "... En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar."

Respecto de la segunda reforma, ésta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de marzo de 1951, el contenido de la reforma incorporó además de la excepción prevista por el artículo 29 constitucional la contemplada en el artículo 131, que se refiere al mantenimiento adecuado de la economía nacional e internacional, supuesto en el cual el Congreso puede facultar al

Ejecutivo para legislar reuniéndose de ésta manera excepcionalmente dos poderes en un solo individuo, lo incorporado dice: "... En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar".

El texto actual del artículo 49 constitucional, que contiene el principio de la división de poderes establece:

"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 otorgarán facultades extraordinarias para legislar."⁷⁹

⁷⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Actualizada, Décima Edición, Ediciones Delma, México, 1999.

A continuación de manera muy sencilla interpretaremos el primer párrafo del artículo en estudio, y diremos que de acuerdo a la redacción de la primera parte se desprende perfectamente que existe un Supremo Poder de la Federación y este único poder se divide, solamente para efecto de su ejercicio en Legislativo, depositado como todos sabemos en un Congreso General integrado por dos Cámaras la de Diputados y la de Senadores, Ejecutivo, depositado de manera unipersonal en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Judicial, depositado 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.

Veamos que nos dice Jorge Carpizo sobre el Supremo Poder de la Federación y su división para su ejercicio, "la tesis mexicana, y que han seguido todas las Constituciones de este país, es que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: el supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder. Cada rama del poder -los poderes constituidos: legislativo, ejecutivo y judicial- es creada por la propia Constitución, la que le señala expresamente sus facultades, su competencia; lo que no se les atribuye no lo podrán ejercer. Pero la propia Constitución construye la *colaboración* entre las ramas del poder, o sea que dos o las tres ramas del poder realizan parte de una facultad o función. Como ejemplos podemos señalar: en el procedimiento Legislativo, el presidente

tiene la iniciativa de ley la facultad de veto y la publicación de la ley; el presidente resuelve, cuando las dos cámaras legislativas no se ponen de acuerdo, la terminación anticipada del periodo de sesiones; el senado ratifica los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo; el senado aprueba o no los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás jefes superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea; ..."⁸⁰

Por su parte Ignacio Burgoa señala: Por otra parte, el principio mal llamado de "división o separación de poderes" no es, obviamente, rígido ni flexible,⁸¹ pues admite temperamentos y excepciones. Según estas modalidades, las tres funciones en que se manifiesta el poder público del Estado. Que es unitario, no se depositan exclusiva ni excluyentemente en los órganos estatales que sean formalmente legislativos, administrativos o judiciales. Tales órganos independientemente de su naturaleza formal, pueden desempeñar funciones que no correspondan estrictamente a su respectiva índole. Así, por virtud de los citados temperamentos o

⁸⁰ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Sexta Edición, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1998, p. 452.

⁸¹ DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder... Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917 - 1988, segunda parte, Salas y tesis comunes, p. 1759.

excepciones, la actividad legislativa puede ser ejercida por el Presidente de la República o por los gobernadores de los Estados en el desempeño de lo que se conoce como facultad reglamentaria heterónoma. A su vez, los órganos legislativos del Estado tienen facultades administrativas y excepcionalmente jurisdiccionales, desplegándose estas últimas en lo que al juicio político concierne, tema que ya tratamos con anterioridad. También la Suprema Corte de Justicia tiene la atribución de formular reglamentos interiores del Poder Judicial Federal. Debemos hacer la observación de que dichos temperamentos o excepciones al consabido principio deben estar consignados en la Constitución, pudiéndose normativizar detalladamente por las leyes ordinarias.⁸²

Como podemos advertir entre el ejercicio del poder existe colaboración entre los órganos del poder para realizar como ha quedado ejemplificado diversas funciones o tareas, se admiten temperamentos y excepciones, los temperamentos son definidos de la manera siguiente "Se conoce como temperamentos a los dispositivos constitucionales que establecen la participación de dos o más órganos del Estado para el desarrollo de una atribución. La denominación deriva de la locución temperar que significa atemperar, templar o disminuir el exceso de una cosa. Su aplicación, en lo que se refiere a los órganos del Estado, se explica porque teóricamente los temperamentos son medidas o acciones

⁸² CFR. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Duodécima edición, actualizada, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 586.

que suavizan o disminuyen la rígida división de poderes. Son ejemplos de esta idea, el artículo 89.XII que establece la obligación a cargo del presidente de facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; también, el artículo 71.I que permite al Ejecutivo Federal iniciar el procedimiento congresional para la producción de leyes o decretos.”⁸³

En cuanto a las excepciones expresadas en el segundo párrafo del artículo 49, los remitimos al siguiente tema, mismo que hemos titulado las excepciones al artículo 49 constitucional.

⁸³ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 399.

2.2.1 LAS EXCEPCIONES AL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL

Al principio de la división de poderes le son impuestas excepciones que la propia Constitución establece, efectivamente tal y como se desprende de la lectura del segundo párrafo del artículo 49, el Ejecutivo puede tener facultades legislativas, mismas que originalmente corresponden al Poder Legislativo.

Plasmemos nuevamente lo que establece el segundo párrafo del artículo 49 constitucional:

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."⁸⁴

⁸⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Actualizada, Décima Edición, Ediciones Delma, México, 1999.

La mecánica de estudio de estas excepciones es muy sencilla simple y sencillamente pasaremos a analizar lo referente al artículo 29 constitucional y con posterioridad pasaremos al estudio del al segundo párrafo del artículo 131.

Pues bien daremos un vistazo al artículo 29 constitucional cuyo texto dice:

"Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer rente rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste

*concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.*⁸⁵

Pues bien, damos inicio al análisis del artículo anteriormente transcrito, primero debemos de establecer que es la propia Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos la que otorga facultades al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para iniciar el procedimiento de suspensión de garantías individuales, ahora bien para iniciar éste procedimiento es necesario la existencia de la situación anormal, que como premisa mayor rige el contenido del artículo en estudio, como pudieran ser:

_ Casos de invasión

_ perturbación grave de la paz

_ Cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, en este último punto podemos enumerar muchas causas que pudieran encuadrar dentro de pronunciamiento general como: Una rebelión, entendido como el levantamiento armado de un sector de la sociedad, cuyo objeto sería derrocar al gobierno, una sedición, entendido como el levantamiento tumultuario, pero sin el uso de armas de un sector de la población

⁸⁵ LOC. CIT.

en contra de las autoridades, un motín, entendido como el levantamiento de un grupo o sector que para hacer uso de un derecho, para ejercitarlo o para evitar el cumplimiento de una ley, perturbe el orden público con el empleo de violencia, incluso podemos tener fenómenos naturales como terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, epidemias, explosiones como en el caso del sector reforma en Guadalajara.

Continuamos señalando las autoridades que intervienen para efecto de la suspensión de garantía, del artículo sujeto a análisis se desprende que intervienen:

- _ Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- _ Titulares de las Secretarías de Estado;
- _ Titulares de los departamentos administrativos;
- _ Procuraduría General de la República;
- _ Congreso de la Unión;
- _ Comisión Permanente del Congreso de la Unión;

Ahora bien, nuestra constitución también nos precisa las intervenciones que a cada autoridad les corresponde, así tenemos que, al titular del Ejecutivo corresponde tomar la decisión de la iniciación del procedimiento de la suspensión parcial de las garantías individuales. "Esta atribución es exclusiva y excluyente; significa que si el presidente de la República no decide iniciar el procedimiento, a pesar que exista un grave riesgo para la

sociedad y para el Estado, la suspensión no podrá producirse porque ninguna otra autoridad puede desarrollar la atribución presidencial.”⁸⁶

Es muy importante dejar bien establecido que para que el Ejecutivo inicie este procedimiento de suspensión parcial de garantías, es sumamente necesario que lo haga con acuerdo de los Titulares de las Secretarías de Estado; Titulares de los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, pero aunque formalmente exista este requisito, es algo que no debe preocupar al Presidente de la República que pretenda suspender parcialmente las garantías ya que éste es el que nombra de manera discrecional a sus más cercanos colaboradores, de tal manera que si hubiera alguno que no estuviera de acuerdo con el procedimiento de suspensión, tan sencillo como nombrar a otra persona en su lugar y asunto terminado. “Además, no debe pasarse por alto que existe la figura del referendo que si bien tiene origen parlamentario es compatible con el sistema presidencial. Se localiza en el artículo 92 constitucional, que dispone lo siguiente:

...Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto

⁸⁶ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 255.

corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Este ordenamiento es suficiente para que exista la obligación del acuerdo conjunto porque el asunto al que se refiere el decreto suspensorio, por su naturaleza, corresponde a todas las ramas de la administración pública federal y los titulares mencionados siempre tendrían que refrendarlo.⁸⁷

Respecto de la participación que tiene el Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, la Comisión Permanente según se establece en el artículo 29 constitucional, Jorge Carpizo nos dice "El artículo 29 indica que el Congreso, y sólo el congreso podrá conceder al presidente las *autorizaciones que estime necesarias* para que el propio presidente pueda superar la situación de emergencia. En esta frase se encuentran facultades extraordinarias de carácter legislativo para el presidente. Bien entendido el artículo, esas facultades extraordinarias para legislar sólo se le pueden conceder al presidente si con anterioridad se han suspendido las garantías individuales, ya que tales facultades se le otorgan con la finalidad de que el país pueda superar la emergencia."⁸⁸ Atento a lo anterior debemos mencionar que, existen dos momentos de participación, primero,

⁸⁷ IBIDEM. p. 260.

⁸⁸ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Sexta Edición, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1998, p. 453.

para efecto de la aprobación del decreto de suspensión parcial de garantías individuales puede indistintamente intervenir el Congreso de la Unión y en el supuesto que éste estuviera en receso participa la Comisión Permanente, segundo, aprobado el decreto de suspensión es necesario luego conceder las autorizaciones que se estimen necesarias en el propio decreto de suspensión para que el Ejecutivo haga frente a la situación de emergencia y en esta autorización únicamente interviene el Congreso de la Unión y en caso de que los tiempos fueran de receso la Comisión Permanente lo convocará de inmediato sin demora alguna.

Resumiendo existen dos momentos en el procedimiento que esta establecido en el artículo 29 constitucional, en efecto, el primero tiene que ver con el decreto de suspensión de garantías, y el segundo con conceder autorización para que el ejecutivo legisle en materia de la emergencia que dio motivo a la suspensión de garantías, es decir, el decreto de suspensión de garantías tiene como objeto principal el obtener luego facultades extraordinarias para que el Ejecutivo legisle, y debemos de tener muy presente que en el decreto de suspensión parcial de garantías es donde también debe plantearse que el objeto también es de tener la facultad de legislar, pero sólo en torno al caso de emergencia, luego entonces cualquier otra materia que escape a esta situación de emergencia queda a cargo de las

facultades ordinarias del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado.

También es conveniente resaltar que el Presidente de la República una vez que ha agotado los dos procedimientos anteriormente señalados, no quiere decir o significa que tenga manga ancha para legislar de manera arbitraria, es decir, solamente se faculta para legislar sobre el caso en particular considerado de emergencia, además, lo hace siguiendo ciertas normas o principios que marca la Constitución, el decreto de suspensión parcial de garantías y las reglas que se contengan en el decreto que le autoriza a legislar sobre la materia de la emergencia. Insistimos que todas aquellas materias que queden al margen de la situación emergente quedan reservadas para las autoridades que cuenten con facultades para su sanción.

Pasamos ahora a otra parte del artículo constitucional en estudio, la suspensión parcial de garantías y por lo tanto el territorio donde tendrá vigencia las normas que pronuncie el Ejecutivo Federal pueden ser con efectos en todo el país o sólo en lugar determinado, esta situación la determinara la causa que motivare estos procedimientos así tenemos por ejemplo que en el caso de un terremoto que afecte gravemente a una ciudad, será únicamente en aquella localidad donde se suspendan parcialmente las garantías, ahora bien si en caso emergente se tratara de una guerra o intervención extranjera el territorio será todo el país.

En cuanto a las garantías individuales que habrán de suspenderse tenemos que serán solamente aquellas que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación, es decir, esta prevención nos indica que no necesariamente deben de suspenderse todas las garantías individuales, por eso a lo largo de este tema cuando hacemos referencia a este punto hemos establecido suspensión parcial de garantías, en el supuesto que sobre una situación de emergencia hubiera un exceso del Presidente de la República en la suspensión de garantías que en nada contribuyan a resolver el caso concreto, estaríamos entonces ante la presencia de la violación a una garantía por tanto este acto de autoridad pudiera ser combatido a través de los medios de defensa que nos ofrezcan nuestras normas vigentes. Sobre este particular, Tena Ramírez nos dice: "...no deben suspenderse todas las garantías individuales, sino solamente aquellas que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación. Hay, pues, entre la suspensión de garantías y la defensa frente al estado de necesidad una relación de medio a fin. Cuáles garantías deben suspenderse para alcanzar el fin que se busca, es cosa que queda a la discreción de los poderes que intervienen en la suspensión..."⁸⁹

Un punto que no debemos perder de vista es el tiempo en que duraran suspendidas las garantías individuales que contribuyan a

⁸⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Vigésimacuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1990, p. 221.

resolver el caso de emergencia, sin duda alguna este punto pudiera considerarse incierto porque no se trata de una varita mágica con la que podamos desaparecer la emergencia como por arte de magia, sin embargo si debe establecerse que una vez que la situación extraordinaria ha dejado de existir el Presidente esta obligado a decretar el levantamiento del caso de emergencia, es decir, las leyes que el ejecutivo expide con motivo de la misma, pierde vigencia justo al momento en que se da por terminada la situación de peligro o emergencia.

Otro aspecto de mucha importancia es que la suspensión no se contraiga a determinado individuo, en efecto, esto sería a todas luces una aberrante violación a las garantías individuales de un sujeto, es decir, la suspensión de garantías se debe hacer mediante prevenciones de tipo general, abstractas y de aplicación a todo el territorio que se presume lo afecta un caso de emergencia, lo que debemos de cuidar en estos casos es no caer en los extremos del artículo 13 constitucional que prohíbe las llamadas leyes privativas y esto ocurriría cuando la suspensión de garantías y la facultad extraordinaria del presidente de legislar se constriña a un solo individuo.

Haciendo un símil de la suspensión parcial de garantías y la facultad extraordinaria del Presidente de la República para legislar podemos comparar este medio extraordinario con la legítima defensa en el Derecho Penal. En estos casos

excepcionales, la ley permite que se dañen bienes jurídicos protegidos por ella, cuando éste sea el único medio para prevenir daños a otros bienes protegidos que sean de igual o mayor valor. Pero no cualquier defensa es legítima o está autorizada por el Derecho, el cual exige que haya proporcionalidad entre el daño causado y el que se pretende evitar. De otro modo, la defensa se convierte en un acto antijurídico que debe ser sancionado.⁹⁰

Corresponde en las siguientes líneas estudiar la segunda excepción al principio de la división de poderes, misma que se encuentra en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional cuyo texto señala:

"Artículo 131...

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente,

⁹⁰ CFR. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (comentada), T. I, Decimotercera Edición, UNAM, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 383.

a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.⁹¹

Bien, comenzamos con el análisis correspondiente a esta excepción a la división de poderes que consagra el artículo 49 constitucional, y para tal efecto se hace necesario dividir el párrafo transcrito, para efecto de atender parte por parte.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para:

Aumentar

Disminuir

Suprimir

Las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso Y para crear otras.

Así como para:

⁹¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Actualizada, Décima Edición, Ediciones Delma, México, 1999.

Restringir

Prohibir

Las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos.

Hasta aquí conviene hacer un razonamiento, el párrafo sujeto a estudio comienza con las palabras siguientes "El Ejecutivo podrá ser facultado" con lo anterior resulta perfectamente claro establecer que, para el órgano legitimado para otorgar o no dichas facultades es una cuestión subjetiva, es decir, no necesariamente es una obligación otorgar estas facultades extraordinarias a favor del Ejecutivo, al igual que el artículo 29 constitucional que ya hemos analizado, pero si existe una diferencia en relación con el anterior estudio, es decir, en el supuesto del artículo 29 constitucional primero se solicitaba la aprobación del decreto que suspendía las garantías individuales y en el mismo se solicitaba otorgar facultades para legislar con relación al caso de emergencia para superar rápidamente el caso urgente y sólo si era autorizado podía entonces ejercer dichas facultades extraordinarias y, en el caso del artículo 131 el Ejecutivo primero hace uso de lo establecido en este párrafo segundo y luego al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, somete a su aprobación el uso que hubiese hecho, es decir, somete a aprobación hechos consumados.

Pasando a otro punto del artículo en comento es conveniente señalar que el supuesto por el que el Ejecutivo hace uso de éste párrafo es cuando simple y sencillamente lo estime urgente.

La finalidad u objeto que se persigue es a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Es el Congreso de la Unión titular originario de la facultad legislativa es quien aprueba las facultades extraordinarias a favor del Ejecutivo para legislar en las materias que hemos precisado.

Tal y como ya lo dejamos establecido en líneas anteriores el momento en que el Congreso de la Unión aprueba el otorgamiento de facultades en favor del Ejecutivo para legislar en las materias que hemos hecho referencia es al enviar, el Ejecutivo al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, sometiendo a su aprobación el uso que **hubiese** hecho de la facultad concedida, es decir, el termino **hubiese** es en tiempo pasado por esta razón hablamos de hechos consumados, como quien dice palo dado ni dios lo quita.

2.3 RELACIÓN ENTRE PODERES

En el presente tema habremos de abordar el interesante tema de la relación entre los poderes, no olvidemos que partimos de la idea de que el Supremo Poder de la Federación es un todo y que únicamente se divide para efecto de su ejercicio, sin embargo, hacemos esta aclaración para no parecer contradictorios con lo que hemos plasmado con anterioridad y el nombre del punto que ahora analizamos, lo denominamos relación entre poderes para seguir el formato que la propia Constitución establece ya que ésta en el capítulo II lo titula del Poder Legislativo, el capítulo III del Poder Ejecutivo y por último el capítulo IV del Poder Judicial.

Hecha la aclaración anterior, el tema que ahora estudiamos reviste interesante importancia, ya que el fin es demostrar que hoy en día existe una verdadera colaboración entre los poderes de la Federación, en efecto, existen ciertas facultades que aunque originariamente pertenecen a otro poder las ejerce otro, con el único animo de crear ciertos contrapesos y estar frente a un verdadero equilibrio de poderes.

Por principio de cuentas, conviene señalar la opinión de Tena Ramírez respecto de las relaciones entre sí de los poderes federales, "De los tres Poderes federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el legislativo manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la

fuerza material. El tercer Poder, que es el judicial, carece de los atributos de aquellos otros dos Poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; está desprovisto también de toda fuerza material. Sin embargo, el Poder judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle categoría de Poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el Poder judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema."⁹²

Establecido todo lo anterior pasaremos ahora a estudiar los actos del Poder Legislativo que no se encuadran dentro de su actividad o ejercicio por excelencia, es decir, la legislativa.

⁹² TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Vigésimacuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1990, p. 253.

2.3.1 FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO EN MATERIA JURISDICCIONAL Y ADMINISTRATIVA

La principal función del Poder Legislativo sin duda alguna es la de legislar, es decir, crear o dar nacimiento a nuevas normas que se encuentra apegadas a nuestra Constitución Política, el procedimiento que habrá de seguirse para este proceso de creación de leyes también se encuentra en nuestra Carta Magna.

La anterior afirmación no implica que el Poder Legislativo no tenga otras facultades de tipo administrativo o jurisdiccionales, pero que son consideradas excepciones y que además la propia constitución las reconoce, sin que esta situación implique que estemos violando el principio de la división de poderes. "La flexibilidad de la división de poderes se manifiesta, entre otros aspectos, por la atribución de facultades de distintas clases que se opera en beneficio de cada órgano. Así es como se explica que el Congreso de la Unión, además de facultades legislativas que por su naturaleza le corresponden, tenga otras que son ejecutivas o jurisdiccionales."⁹³

⁹³ TENA RAMÍREZ, CIT. POR. CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Edición actualizada, Colección textos jurídicos universitarios, Harla, México, 1998, p. 307.

"Es inconcuso que la actividad del Congreso de la Unión no se agota en la función legislativa, ya que además de la competencia con que está dotado para expedir leyes, o sea, normas jurídicas abstractas, generales e impersonales... puede constitucionalmente realizar actos que en sustancia jurídica no son leyes sino actos administrativos en sentido estricto. Estos actos presentan los atributos contrarios a los de la ley, pues son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de decretos, y sin que entrañen la resolución ningún conflicto o controversia, toda vez que en esta hipótesis se trataría de actos jurisdiccionales."⁹⁴

Atento a lo anterior no debemos olvidar que la propia Constitución prevé en su artículo 70 que toda resolución del Congreso de la Unión tendrá el carácter de ley o decreto, la primera es entendida como toda resolución del Poder Legislativo cuyos elementos característicos son la obligatoriedad, generalidad, abstracción e impersonalidad, el decreto por su parte tiene dos acepciones, a saber: una lata y otra restringida. En el primer caso significa "resolución", "determinación" o "decisión", proviniendo del verbo latino *descernere* que denota "decidir" o "fallar". Bajo esta significación, dentro del concepto de "decreto" puede incluirse la idea de "Ley" o de "sentencia", pues ambas entrañan una resolución, orden o decisión. En el segundo significado, "decreto" es la forma de un acto político - administrativo del Congreso de la Unión o del

⁹⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Duodécima edición, actualizada, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 671.

Presidente de la República, implicando una resolución, orden o decisión para un caso concreto, particular o personal (exclusión de los atributos de la ley), sin dirimir ningún conflicto o controversia previos (exclusión de los atributos de la sentencia o acto jurisdiccional).⁹⁵

Las facultades del Congreso se encuentran relacionadas en el artículo 73 constitucional, de la redacción de este artículo se desprende la clasificación de facultades en legislativas, administrativas y jurisdiccionales, en virtud de que nuestro objetivo al estudiar este punto es demostrar las actividades que otros poderes realizan y que originalmente corresponden a otro poder, vamos omitir profundizar respecto de la facultad legislativa que por naturaleza le corresponde a este poder y nos abocaremos a relacionar las facultades en las áreas administrativas y jurisdiccionales, pero sin hacer un examen muy profundo sino sólo enunciativo y sin entrar a polemizar las referidas facultades.

Comenzamos pues con las facultades administrativas con que cuenta el Congreso de la Unión, la doctrina constitucional señala que son facultades administrativas las consignadas en las fracciones I, III, IV y V del artículo 73 constitucional, todas las anteriores fracciones tiene que ver con tareas de tipo territorial, es decir, para admitir nuevos estados en la Federación, para

⁹⁵ IBIDEM. p. 672.

formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, para arreglar los límites de los estados, para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación. Otra tarea administrativa sin pertenecer a las territoriales es la fracción XI del artículo en estudio, en efecto esta fracción mandata a favor del Congreso de la Unión crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. Existen otras facultades administrativas que se contemplan en la doctrina constitucional y depende del punto de vista de cada autor para otorgarle una denominación, de esta manera nos encontramos con facultades de control financiero establecidas en el artículo 73 constitucional, fracción VIII, que establece la facultad a cargo del Congreso de la Unión para aprobar empréstitos que sobre el crédito de la nación concierte el presidente de la República, entre otras cosas, también se establecen facultades de control político, en efecto, en el artículo en estudio fracción XXVI y XXVII, se señala que el Congreso de la Unión esta facultado para conceder licencia al Presidente de la República, para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente, ya sea con carácter interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de nuestra Constitución y para aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República.⁹⁶

⁹⁶ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1999, pp. 438 y 439.

Corresponde ahora el estudio de las facultades jurisdiccionales con que cuenta el Congreso de la Unión, en efecto, nos estamos refiriendo al juicio político, procedimiento que encontramos su fundamento en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su título cuarto "de las responsabilidades de los servidores públicos" de los artículos del 108 al 114 y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaría del referido título cuarto.

El juicio político es entendido como el procedimiento contencioso al que puede ser sometidos cualquiera de los altos funcionarios que se relacionan en el artículo 110 constitucional.

En el juicio intervienen la Cámara de Diputados y la de Senadores y el procedimiento se encuentra marcado por dos momentos o etapas, las causas al sometimiento a este juicio son por la comisión de los llamados delitos oficiales durante el desempeño de su función pública, en el artículo 109 constitucional fracción I, se establece:

"Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en

perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

*No procede el juicio por la mera expresión de ideas.*⁹⁷

Luego entonces, conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos los supuestos de *actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho*, son los siguientes:

- _ Ataques a las instituciones democráticas
- _ Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal
- _ Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales
- _ Ataque a la libertad del sufragio
- _ Usurpación de atribuciones
- _ Infracción grave a la Constitución o a las leyes federales
- _ Omisión grave en la aplicación de la Constitución o de las leyes federales
- _ Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas o presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal.

⁹⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Actualizada, Décima Edición, Ediciones Delma, México, 1999.

Como ya ha quedado establecido con anterioridad para la sustanciación del procedimiento intervienen la Cámara de Diputados y la de Senadores, en las dos etapas de que esta integrado el juicio político, por principio de cuentas es conveniente señalar lo establecido en el Artículo 74 y 76 constitucional.

"Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u

omisiones que cometan los servidores y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

...⁹⁸

Establecido las fracciones anteriores que otorgan facultades tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores para constituirse en órgano acusador y de sentencia respectivamente y para redundar sobre este punto pasamos ahora a dejar constancia de lo que establece el artículo 110 constitucional en sus últimos tres párrafos:

"Artículo 110...

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

⁹⁸ LOC. CIT.

Conociendo la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.⁹⁹

Concluyendo, de acuerdo a todo lo anteriormente descrito cabe entonces comentar, la Cámara de Diputados al momento de iniciar la primer etapa del procedimiento relativa a la investigación, entra en funciones de investigación de delitos que originariamente pertenecen al Ejecutivo a través del ministerio público, luego entonces procederá a la respectiva acusación ante la Cámara de Senadores, siempre que exista la votación requerida y que se haya otorgado el derecho de la garantía de audiencia al inculpado.

Estamos perfectamente consientes que son casos de excepción que contempla nuestra Constitución, sin que ello

⁹⁹ LOC. CIT.

signifique, insistimos en una violación al principio de la división de poderes.

Pasamos entonces a la segunda etapa de que consta el juicio político, una vez que se han cubierto los requisitos de la primera etapa, la Cámara de Senadores conoce de la acusación formulada, para que erigida en un gran jurado de Sentencia aplique la sanción a que haya lugar mediante el voto de calidad requerido, una vez que haya agotado el procedimiento con las diligencias a que haya lugar y con el respeto a la respectiva garantía de audiencia a favor del inculpado,

Al momento de que la Cámara de Senadores entra en funciones de jurado de Sentencia, realiza funciones que originariamente corresponde al Poder Judicial, como el órgano encargado de administrar justicia, pero que en el caso que nos ocupa existe una verdadera excepción a la regla general y termina por convertirse en una exitosa colaboración entre poderes, para efecto de los contrapesos de los mismos y el sano equilibrio.

2.3.2 FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA LEGISLATIVA Y JURISDICCIONAL

Nos encontramos ahora dentro del tema de las facultades que ostenta el Ejecutivo Federal en materia legislativo y jurisdiccional, respecto de las facultades legislativas que por excepción tiene el Presidente de la República, los remitimos al tema que ya hemos estudiado y que lo denominamos LAS EXCEPCIONES AL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL, en efecto, en este tema analizamos los casos que contempla el artículo 49 constitucional, en cuanto a las facultades extraordinarias de carácter legislativo de que goza el Ejecutivo de la Unión.

No obstante lo anterior, aprovechamos este momento para hacer alusión a otros casos que si bien no contempla el artículo 49 constitucional la doctrina constitucional si los ha considerado como facultades legislativas a favor del Ejecutivo, en efecto, nos estamos refiriendo a los casos que se establecen en los siguientes artículos constitucionales: 73, fracción XVI y 76, fracción I en relación con el 89, fracción X.

Conforme al artículo 73, fracción XVI, puntos 1, 2,3, y 4, el Presidente de la República tiene facultades para expedir legislación extraordinaria, a través del Consejo de Salubridad

General, para tomar medidas contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degenera la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, éstas medidas serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan. En el punto dos de la fracción en estudio otorga la obligación al Departamento de Salubridad, para dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables para los casos de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, todo lo anterior a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

Respecto del artículo 76, fracción I en relación con el 89, fracción X, y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dice que El Presidente de la República es quien celebra los Tratados Internacionales, ratificados luego por el Senado de la República, y de acuerdo al artículo 133 los tratados son parte del orden jurídico mexicano y de aplicación interna, pues son considerados ley suprema de toda la unión.

Es conveniente señalar que para Jorge Carpizo, la facultad reglamentaria, como facultad del Ejecutivo Federal también constituye una facultad legislativa.¹⁰⁰ Tena Ramírez también nos dice " El reglamento, como la ley, es una disposición de carácter

¹⁰⁰ CFR. CARPIZO, Jorge, El presidencialismo mexicano, Siglo XXI, Decimocuarta edición, México, 1998. p.100. y OB. CIT. Estudios Constitucionales, p. 455.

general y abstracto, sancionada por al fuerza pública; es, pues un acto objetivamente legislativo, que si se atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo es porque la exacta observancia de la ley requiere la determinación de numerosos detalles, que sólo puede conocer cabalmente el Poder que tiene a su cargo la ejecución...

Por ser materialmente legislativa, la facultad reglamentaria constituye una excepción al principio de separación de Poderes.¹⁰¹

Por último diremos que para nosotros es palabra clave la "colaboración", en efecto, cuando existe colaboración entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, estamos creando una cordialidad entre ellos, por tanto, insisto estaríamos frente a un verdadero equilibrio del poder, en donde tanto las instituciones como los mexicanos saldremos ganando, en alusión a la colaboración que vengo planteando a lo largo de mi trabajo cabe en este momento hacer notar la verdadera colaboración que plantea nuestra Constitución, los artículos 66 y 68 constitucional son claros ejemplos, veamos, respecto del artículo 66, en su segundo párrafo se establece:

¹⁰¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Vigésimacuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1990, p. 468.

"Artículo 66...

Si las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República."¹⁰²

Pasamos ahora a lo que se establece en el artículo 68 primer párrafo, éste contempla la posibilidad de que las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión decidieran en trasladarse a otro lugar, para tal efecto es necesario tomar un convenio por parte de ambas cámaras, que contenga el traslado, el tiempo y modo de verificación, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo participa de manera terminante.

*"Artículo 68... el ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra."*¹⁰³

¹⁰² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Actualizada, Décima Edición, Ediciones Delma, México, 1999.

¹⁰³ LOC. CIT.

Como podemos darnos cuenta, puede resultar muy efectiva la colaboración entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que esto implique una violación a la división de poderes.

Bien, una vez abordadas las facultades legislativas que ejerce el Ejecutivo de la Unión, pasaremos ahora al tema de las facultades jurisdiccionales y para entrar en materia es necesario por principio de cuentas establecer lo que debemos entender por un acto jurisdiccional, Ignacio Burgoa nos dice, "Hemos afirmado insistentemente que el acto jurisdiccional se distingue del administrativo en que aquél persigue como finalidad esencial _y sin que en puridad procesal sea necesariamente una sentencia_ la resolución de algún conflicto o controversia jurídica o la decisión de cualquier punto contencioso,... Por consiguiente, por facultades jurisdiccionales se entienden las que se confieren por el derecho a cualquier órgano del Estado para desempeñar la finalidad mencionada."¹⁰⁴

Atento a lo anterior podemos pensar que los actos que se producen en el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso administrativo, las Juntas Federales de conciliación y arbitraje y por supuesto los Tribunales Agrarios al emitir sus fallos están resolviendo algún conflicto o controversia jurídica o la decisión de cualquier punto contencioso, por tanto y en virtud de

¹⁰⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Duodécima edición, actualizada, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 796.

que dichos tribunales no forman parte de la esfera del Poder Judicial, sino que se encuentra integrados a la estructura del Ejecutivo, pudiera entonces decirse que el Ejecutivo a través de ellos mantiene ciertas facultades jurisdiccionales, Jorge Carpizo procedió a enumerar las facultades jurisdiccionales del Presidente de la República: "Tradicionalmente se ha considerado que los aspectos que comprende su labor jurisdiccional se refieren a:

- a) el tribunal fiscal de la federación;
- b) el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal;
- c) las juntas federales y del Distrito Federal de conciliación y arbitraje;
- d) el tribunal federal de conciliación y arbitraje, y
- e) las cuestiones agrarias".¹⁰⁵

Respecto de las cuestiones agrarias conviene hacer un alto para señalar lo que se encuentra redactado en la fracción XIX penúltimo párrafo del artículo 27 constitucional: "Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra

¹⁰⁵ CIT. POR. CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Edición actualizada, Colección textos jurídicos universitarios, Harla, México, 1998, p. 287.

de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados **propuestos por el Ejecutivo Federal** y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta por la Comisión Permanente".

Las cuestiones de la tierra son cosas que debemos tratar con mucho cuidado pues dicho bien inmueble a dado lugar a banderas de tipo revolucionario "Tierra y Libertad", autores como Ignacio Burgoa,¹⁰⁶ Feliciano Calzada Padrón¹⁰⁷ y Carpizo,¹⁰⁸ consideran que se trata de facultades jurisdiccionales a favor del Presidente de la República, aunque muchas de las cuestiones que contemplan estos autores quedaron superadas por la considerada gran reforma del artículo 27 constitucional en 1992, por tanto y con ciertas reservas quiero decir que en el supuesto en que efectivamente ciertas normas otorgaban facultades jurisdiccionales al Presidente de la República, éstas estuvieron vigentes desde 1917 hasta 1992, y en el supuesto que en la actualidad hubiera un remanente de lo establecido con anterioridad, quiero entonces ser optimista y nuevamente ratifico la palabra clave "colaboración" para no caer en extremos que resulta muy complicado sostener y además probar.

¹⁰⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Duodécima edición, actualizada, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 797.

¹⁰⁷ CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Edición actualizada, Colección textos jurídicos universitarios, Harla, México, 1998, p. 787.

¹⁰⁸ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Sexta Edición, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1998, p. 345.

Ahora que nos encontramos en las facultades jurisdiccionales del Presidente de la República también conviene hacer alusión a la "colaboración" tal y como lo hicimos al abordar las facultades legislativas, en efecto, pero la colaboración que ahora planteamos no es del Ejecutivo hacia el Legislativo, sino del Ejecutivo hacia el Judicial, en las siguientes líneas daremos cuenta de ello.

Dentro del artículo 89 constitucional, se encuentra como todos sabemos, las facultades y obligaciones del Presidente de la República, y es en su fracción XII XVIII, donde una vez más se nos da una muestra de la colaboración que puede existir al momento de ejercer el poder por parte de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dentro de la fracción XII, se señala que es una obligación del Presidente de la República facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones, por su parte la fracción XVIII, nos dice que es obligación del Ejecutivo presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado, esto último en relación con lo que también establece el artículo 98 constitucional tercer y cuarto párrafo.

Como vemos la primera de las fracciones es una muestra palpable de que puede existir una real y verdadera colaboración, la segunda fracción que analizamos tiene que ver incluso con los

nombramientos y con el tramite de licencias y renunciaciones de los señores ministros.

En cuanto a los nombramientos podemos señalar que para la integración de poderes Ejecutivo y Legislativo, éstos son elegidos a través del voto popular, pero para efecto de la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el presidente de la República el que pone a consideración del Senado de la República los nombres de los juristas que habrán de cumplir con la importantísima encomienda de ser el más grande interprete de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, luego entonces la Cámara de Senadores los designa, lo anterior tiene su fundamento constitucional en los artículos 76 fracción VIII, 89 fracción XVIII y el artículo 98 dos últimos párrafos, el primero nos establece las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, el Segundo las facultades y obligaciones del Presidente de la República y el tercero precisamente sobre las faltas, renunciaciones y licencias de los ministros.

2.3.3 FACULTADES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA LEGISLATIVA Y ADMINISTRATIVA

Estamos ahora en una etapa del trabajo que me llena de mucho orgullo y entusiasmo, esta afirmación no significa que los anteriores temas no sean de mi agrado o que no haya habido entusiasmo en su realización, sino que es precisamente el Poder Judicial al que pretendemos beneficiar al momento de aterrizar nuestras conclusiones, en otras palabras fue el Poder Judicial el que inspiró la realización de esta tesis.

Antes de entrar al tema, quiero a manera de introducción o comentario inicial decir que, fue en 1994 cuando se habló de la discusión de una gran reforma judicial federal iniciada por el Presidente Zedillo para dar cumplimiento a promesas de campaña, el decreto de reforma constitucional en materia judicial fue publicado el 31 de diciembre de 1994, entrando en vigor el primer día del año de 1995.

La principal función del Poder Judicial es la jurisdiccional, cuyo objetivo es como ya lo establecimos con anterioridad, persigue como finalidad esencial la resolución de algún conflicto o controversia jurídica o la decisión de cualquier punto contencioso,

es decir, dirime conflictos que son sometidos a los tribunales, es quien aplica la ley a los casos concretos que se presentan.

"El Poder Judicial no posee fuerza material, sino su fuerza es la del derecho, la del orden jurídico, la de la constitución, y es una fuerza que se manifiesta todos los días. Donde no existe una buena administración de justicia, no puede haber confianza en el derecho ni tranquilidad en esa comunidad."¹⁰⁹

"La fuerza más importante y arrolladora del Poder Judicial es la del derecho, la del orden jurídico; es en fin, la fuerza que le imprime la Constitución, para el buen funcionamiento y respeto de sus instituciones y del cumplimiento de los mandamientos constitucionales."¹¹⁰

El Poder Judicial de la Federación tiene su competencia bien definida en nuestra Constitución, así tenemos que el artículo 94, remite a la ley secundaria para que se rijan, la competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en pleno y en Salas, la competencia de los tribunales de circuito, de los juzgados de distrito y del Tribunal Electoral, otorga facultades al Consejo de la Judicatura Federal, otorga facultad para que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación la jurisprudencia, el

¹⁰⁹ IBIDEM. p. 306.

¹¹⁰ CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Edición actualizada, Colección textos jurídicos universitarios, Harla, México, 1998, p. 341.

artículo 97, segundo y tercer párrafo, establecen que la Suprema Corte de Justicia puede hacer nombramientos para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También tiene facultades para averiguar algún hecho o hechos que constituyan la violación al voto público, los artículos 103 y 107, sobre éstos artículos recaen el control de la constitución y dan fundamento para el maravilloso juicio de amparo, juicio del que debemos de estar orgullosos todos los mexicanos, el artículo 104, estatuye sobre las materias que los tribunales de la Federación deben conocer, el artículo 105, nos señala los asuntos que conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así tenemos que conoce de las controversias constitucionales, con excepción de la materia electoral, de las acciones de inconstitucionalidad, de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito, el artículo 106, éste artículo confiere al Poder judicial de la Federación en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados o del D.F., entre los de un estado y otro, o entre los de un estado y los del D.F. Estos son a grandes rasgos lo que trata cada uno de los artículos, a continuación profundizaremos en aquellas situaciones que se han considerado facultades legislativas o administrativas a cargo de la Suprema Corte ya que este es propiamente nuestro tema de estudio.

Dos artículos de los relacionados con anterioridad son los que nos darán pauta para analizar las llamadas facultades legislativas y administrativas de la Suprema Corte, en efecto, nos estamos refiriendo a los artículos 97 y 105 fracción II.

En cuanto al artículo 97 constitucional, resulta muy sencillo su análisis y creemos que no tiene nada de controvertido, pues es el que otorga facultades de tipo administrativo en favor del Poder Judicial de la Federación, a continuación damos cuenta de ello.

Bueno comenzamos diciendo que es normal que cada uno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a parte de su principal tarea encomendada por nuestra Carta Magna, tengan también facultad para emitir ciertos nombramientos para el mejor desempeño de esa principal tarea que les otorga nuestra Constitución, en el Poder Judicial es el artículo 97 constitucional el que permite que se hagan nombramientos de magistrados de circuito y los jueces de distrito, así como aquellos nombramientos para que realicen la investigación que ya mencionamos anteriormente, además contempla que el Consejo de la Judicatura Federal determinara el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito. Esta es pues la llamada facultad administrativa que nos resulta muy obvia.

Una cuestión que llama más la atención es la forma como esta integrado el Consejo de la Judicatura Federal y no las facultades de carácter administrativo con que cuenta el Poder Judicial de la Federación, en efecto, en la integración del Consejo intervienen miembros del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo y como ya lo establecimos éste Consejo cuenta con facultades que evidentemente corresponden únicamente al Poder Judicial, tal vez esta situación sea como lo hemos planteado, seamos optimistas, una colaboración o será que aquí verdaderamente se trata de una violación al principio de la división de poderes y que lo aceptamos sin reparos, Ignacio Burgoa considera que si es una afectación del Principio de la división de Poderes.¹¹¹

Ahora bien en cuanto al artículo 105, fracción II de nuestra Constitución, para nosotros no resulta polémico, más bien se trata desde nuestro punto de vista una perfecta colaboración del Poder Judicial hacia el Legislativo, cuando digo que no nos resulta polémico, es porque para Enrique Sánchez Bringas este artículo otorga facultades legislativas en favor del Poder Judicial,¹¹² función que por naturaleza corresponde al Poder Legislativo, ya que su resolución en tratándose de acciones de inconstitucionalidad

¹¹¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Duodécima edición, actualizada, Ed. Porrúa, México, 1999, p.892.

¹¹²... Esta atribución es materialmente legislativa porque los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad que produzca la Corte, son derogatorios de la norma general tildada de inconstitucional, de acuerdo con las reglas contempladas por el artículo 105.II. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 512 y513.

puede llegar a invalidar una ley y dejarla sin efectos, veamos porque:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la Ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al 33% 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 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;*

- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal, y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;*
- d) El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;*
- e) El equivalente al 33% 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 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.*

La única vía para plantear la no-conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.¹¹³

Como podemos advertir del análisis de lo anteriormente transcrito se deriva lo siguiente:

A. Los titulares de la acción de inconstitucional se encuentra muy reducido pues sólo pueden ejercitarla: los Diputados, los senadores, el Procurador General de la República, órganos legislativos estatales, integrantes de la Asamblea de representantes del Distrito Federal y los partidos políticos, obviamente quedan fuera millones de mexicanos que son los que verdaderamente sufren la aplicación de leyes injustas.

Soplan vientos nuevos que hacen que pensemos que la integración tanto de la Cámara de Diputados como de la de

¹¹³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Actualizada, Décima Edición, Ediciones Delma, México, 1999.

Senadores cambie, es decir, suponemos que ningún Partido Político tendrá mayoría por sí sólo en ambas cámaras, pero sólo son vientos que requerimos que aterricen, este comentario lo hacemos porque una vez que el Presidente de la República mande publicar una ley y si este pertenece al mismo Partido Político que ostenta la mayoría en las cámaras que integran el Congreso de la Unión, jamás ejercitarán ni los legisladores ni el Procurador General de la República la acción de inconstitucionalidad, ya que si el Ejecutivo no uso valer su derecho del veto prácticamente esta de acuerdo en su vigencia.

B. El momento para ejercitar esta acción de inconstitucionalidad sin que opere la prescripción es dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la ley o norma general.

C. Los efectos de la resolución una vez que conoce de la acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte son: sobreseimiento, negativa a que la ley sea inconstitucional o en su caso decretar la inconstitucionalidad de la ley, con efectos de declarar la invalidez de las normas impugnadas.

2.4 LAS INICIATIVAS Y FORMACIÓN DE LEYES EN MÉXICO

2.4.1 DE LA INICIATIVA DE LAS LEYES

Ahora nos encontramos con el último tema del capítulo II que hemos venido estudiando, sin duda alguna cada tema que hemos abordado resultó ser muy interesante y en el que ahora nos encontramos no es la excepción, de manera que las iniciativas de ley y la suerte que sigue esta en el a veces complicado camino o proceso de la formación de leyes o mejor dicho en el difícil camino del proceso legislativo, también son de suma importancia pues se trata nada menos del proceso que es fuente de nuestro derecho y que implica tener nuestras leyes vigentes.

El tema que nos proponemos estudiar contempla en sí mismo dos casos a analizar, el primero será el relativo al derecho que ostentan algunas figuras para presentar iniciativas de ley ante las cámaras que integran el Congreso de la Unión y el segundo sobre el proceso legislativo propiamente dicho de aquella iniciativa presentada, aunque para efectos de nuestro trabajo resulta más propio enfocarnos al tema de las figuras que tienen el derecho de

presentar iniciativas de ley, también abordaremos a grandes rasgos el proceso legislativo en tres escenarios que analizaremos.

Comenzamos pues por analizar el artículo 71 constitucional ya que en este precepto se encuentra lo relativo al derecho de iniciar leyes o decretos.

"Artículo 71. El derecho a iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;

III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates."¹¹⁴

Para el artículo 71 constitucional no se registra ninguna reforma desde su aprobación en nuestra Constitución vigente desde 1917.

¹¹⁴ LOC. CIT.

Antes que nada es nuestro deseo dar una idea de lo que debemos entender por iniciativa, ley y decreto, para efectos del proceso legislativo.

Iniciativa: Es el derecho que se tiene para dar comienzo al proceso legislativo en el Congreso de la Unión, es decir, mediante ese comienzo comienza a operar la maquinaria legislativa.

"La palabra iniciativa, unida al término Ley, significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de preceptos o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales, se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados."¹¹⁵

"La palabra iniciativa, unida al término decreto, significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de preceptos o disposiciones de carácter particular, es decir, que se refieran a determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos, como por ejemplo las relativas al otorgamiento de licencias al titular del Ejecutivo, a admitir su renuncia, a designar presidente de la República interino o sustituto, así como para autorizar a un

¹¹⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (comentada), T. II, Decimotercera Edición, UNAM, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 751.

ciudadano mexicano a prestar sus servicios a un gobierno extranjero."¹¹⁶

Establecido lo anterior pasamos ahora a analizar la participación del Presidente de la República en su derecho de iniciar leyes o decretos, este derecho al Ejecutivo se considera indiscutible porque atribuyen a éste el conocimiento de las necesidades del pueblo mexicano, independientemente de esta situación en la práctica sus iniciativas representan un alto porcentaje de las que llegan a aprobarse en ambas cámaras, es decir, si no es el único que puede conocer las prioridades de los mexicanos, si es el único que tiene la suerte de que sus iniciativas de ley o decretos le sean aprobados, por esta razón muchas veces escuchamos decir que se le atribuye ser, "el gran legislador."

El Presidente de la República, tiene una colaboración con el proceso legislativo en tres diferentes formas: Por su derecho a la iniciativa, al veto, a la promulgación y publicación de la ley.

En cuanto a su derecho de iniciar leyes, este se encuentra regulado en el artículo en estudio y tal y como se desprende literalmente del mismo, El presidente tiene la potestad de enviar a las cámaras que integran el Congreso de la Unión cualquier proyecto de ley o decreto.

¹¹⁶ LOC. CIT.

En cuanto a la colaboración que tiene el Presidente de la República en el proceso legislativo referente al veto, a la promulgación y publicación de la ley, encontramos su fundamento en el artículo 72 constitucional, y aunque este artículo se analizara con posterioridad, para efectos de orden estas figuras se estudiaran en esta parte del trabajo, ya que momento de estudiar el artículo 72 de nuestra Carta Magna será únicamente para fijar los caminos que puede seguir la iniciativa de ley que ha sido presentada.

"El veto, que procede del verbo latino "vetare", o sea, "prohibir", "vedar" o "impedir", consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras componentes. El veto presidencial no es absoluto sino suspensivo, es decir, su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidos por ambas Cámaras, las cuales pueden considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva."¹¹⁷

¹¹⁷ BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Duodécima edición, actualizada, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 780.

Dicho lo anterior diremos que el veto tiene su base o fundamento constitucional en el artículo 72, inciso B), en efecto, este inciso establece que se considera aprobado por parte del Ejecutivo Federal aquel proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de 10 días útiles, salvo el caso en que al vencimiento del término el Congreso de la Unión hubiere cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución del proyecto deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido. El veto presidencial tiene excepciones en virtud de lo establecido por el propio artículo 72 inciso J), pues éste dispone que el Ejecutivo no puede hacer "observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo cuando la Cámara de diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Hemos llegado al tema de la promulgación, facultad que tiene el Presidente en virtud de lo señalado en el artículo 89, fracción I, en efecto, esta fracción nos dice que el Presidente de la República tiene la obligación de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, como vemos esta fracción habla de promulgar, hay quienes piensan que ésta no significa publicar, de esta manera y sin el ánimo de polemizar dejaremos constancia de las diferentes opiniones: Para Enrique Sánchez Bringas la palabra promulgar debe distinguirse con la publicación, por que constitucionalmente no son

sinónimos, luego nos dice que la promulgación de las leyes y decretos impone al presidente la obligación de expedir un decreto compuesto de cuatro elementos: 1. El texto de la ley o decreto del Congreso que sea materia de la promulgación; 2. El mandato presidencial a la población sobre la obligación de obedecer la ley o decreto que se promulga; 3. La orden de publicación en el Diario Oficial de la Federación para que se haga del conocimiento público y pueda iniciarse la vigencia de la ley o decreto congresionales; 4. La firma del secretario del Estado o jefe del Distrito Federal a que el asunto corresponda; esta figura se denomina refrendo y se encuentra regulada en el artículo 92 constitucional.¹¹⁸ Para Ignacio Burgoa promulgar es equivalente a publicar.¹¹⁹ Carpizo aclara: "Nuestra constitución emplea el verbo promulgar en el artículo 89, pero en los incisos a) y c) del artículo 72 usa como sinónimos publicar y promulgar."¹²⁰ Nosotros solamente diremos que de manera general debemos entender que promulgar es el acto por virtud de la cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o decreto que han pasado por una discusión y aprobación por las cámaras que componen el Congreso de la Unión.

¹¹⁸ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 423

¹¹⁹ BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Duodécima edición, actualizada, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 782.

¹²⁰ CIT. POR. CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Edición actualizada, Colección textos jurídicos universitarios, Harla, México, 1998, p. 280.

Una excepción a esta llamada promulgación y al veto, es decir, que el ejecutivo no podrá vetar, ni necesita de promulgar, es la Ley Orgánica del Congreso, lo anterior según lo establecido en el artículo constitucional número 70, último párrafo.

Las iniciativas que presenten los diputados y senadores al Congreso de la Unión, de manera individual o a través de sus grupos parlamentarios, se harán en sus respectivas cámaras.

Respecto de las iniciativas de las legislaturas de los estados, éstas pueden presentarlas ante cualquiera de las cámaras integrantes del Congreso de la Unión, siempre que dicha iniciativa haya sido previamente aprobada como tal por el órgano legislativo local.

Como punto último al primer punto en estudio diremos que al artículo 71 constitucional, mismo que señala quien tiene el derecho de iniciar leyes, le asiste una excepción, en efecto, de acuerdo al artículo 122, base primera, punto V, inciso ñ), La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los términos del Estatuto de Gobierno tendrá la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

2.4.2 DE LA FORMACIÓN DE LAS LEYES

Pasamos ahora al segundo punto, es el que tiene que ver con el proceso legislativo propiamente dicho de aquellas iniciativas presentadas, lo abordaremos a grandes rasgos en tres escenarios que analizaremos.

Antes de estudiar los tres diferentes escenarios que se presentan en el proceso legislativo diremos que por proceso legislativo debemos entender el conjunto de etapas que permite que el Congreso de la Unión de vida a una nueva ley o decreto.

También debemos señalar que cuando una iniciativa es presentada a determinada cámara, ésta recibe el nombre de cámara de origen, porque en principio conocerá de aquella iniciativa, a la otra cámara se le conocerá como cámara revisora porque recibirá de la primera un caso ya por aquella discutido. Es importante señalar que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores podrán ser cámara de origen o revisora todo dependerá de la elección que haga el facultado para presentar iniciativas de ley.

El número de escenarios en que puede estar involucrada una iniciativa de ley o decreto que ha sido presentada al Congreso de la Unión, pueden ser tres desde nuestro punto de vista y de acuerdo con lo establecido por el artículo 72 constitucional, a continuación

haremos los comentarios correspondientes para cada caso, para identificar cada uno de ellos tendrán el nombre de A, B Y C.

ESCENARIO A.

Primer paso. Una vez que ha sido presentada una iniciativa de ley o decreto ante la Cámara de origen, ésta se abocará a su discusión y en el supuesto de que ésta la **aprobara**, la remitirá para los mismos efectos a la Cámara revisora.

Segundo paso. Si la cámara revisora también **aprueba** el proyecto de ley o decreto la turnará al Ejecutivo para su debida promulgación.

Tercer paso. En el supuesto de que el Presidente de la República **ejerciera su derecho de veto y desechará** en todo o en parte el proyecto de ley o decreto, elaborará las observaciones a que haya lugar y la regresará a la Cámara de origen.

Cuarto paso. En la cámara de origen se discute de nuevo el proyecto de ley o decreto y en el caso en que **se confirmará** deberá contar con una votación de calidad, es decir, por las dos terceras partes de número total de votos, luego se turnará por segunda ocasión a la cámara revisora.

Quinto paso. La Cámara revisora conoce nuevamente del proyecto de ley o decreto y **si fuese sancionada** por la misma

mayoría, el proyecto será ley o decreto, y se mandará al Ejecutivo para efectos de su **promulgación**.

ESCENARIO B.

Primer paso. Una vez que ha sido presentada una iniciativa de ley o decreto ante la Cámara de origen, ésta se abocará a su discusión y en el supuesto de que ésta la **aprobara**, la remitirá para los mismos efectos a la Cámara revisora.

Segundo paso. Si la Cámara revisora **desechará el proyecto de ley o decreto de manera total**, elaborará las observaciones correspondientes y la regresará a la Cámara de origen.

Tercer paso. Cuando la Cámara de origen por segunda ocasión tiene conocimiento de la misma y **nuevamente aprueba** el proyecto de ley o decreto por mayoría absoluta, por segunda ocasión la turnará a la Cámara revisora para su correspondiente discusión.

Cuarto paso. En la Cámara revisora nuevamente se discute el proyecto de ley o decreto y en el supuesto de que **se apruebe** por mayoría absoluta la turnará al Ejecutivo para su debida promulgación.

Quinto paso. En el supuesto de que el Presidente de la República ejerciera su derecho de veto y **desechará** en todo o en

parte el proyecto de ley o decreto, elaborará las observaciones a que haya lugar y la regresará a la Cámara de origen.

Sexto paso. En la Cámara de origen se discute de nuevo el proyecto de ley o decreto y en el caso en que **se confirmará** el proyecto de ley o decreto, deberá ser votado por las dos terceras partes de número total de votos, el paso siguiente será el de turnarla por segunda ocasión a la Cámara revisora.

Séptimo paso. Si en la Cámara revisora **fuese sancionado** el proyecto de ley o decreto por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto, y se mandará al Ejecutivo para efectos de su **promulgación**. Si en este paso, en que el proyecto de ley o decreto se encuentra por segunda ocasión en la cámara revisora, **ésta no lo aprueba**, el proyecto de ley o decreto no se podrá volver a presentar en el mismo periodo de sesiones.

ESCENARIO C.

Primer paso. Una vez que ha sido presentada una iniciativa de ley o decreto ante la Cámara de origen, ésta se abocará a su discusión y en el supuesto de que ésta la **aprobara**, la remitirá para los mismos efectos a la Cámara revisora.

Segundo paso. Si la Cámara revisora **desechará el proyecto de ley o decreto en parte o fuese modificado o adicionado**, lo regresará a la Cámara de origen.

Tercer paso. Cuando la Cámara de origen por segunda ocasión tiene conocimiento del proyecto de ley o decreto se abocara a su discusión únicamente sobre lo desechado (subsistiendo en todo caso lo aprobado), o sobre las reformas o adiciones, **si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas** por una mayoría absoluta de los votos presentes, se turnará al Ejecutivo para su debida promulgación.

Cuarto paso. En el supuesto de que el Presidente de la República ejerciera su derecho de veto y **desechará en todo o en parte el proyecto de ley o decreto que ha sido ya modificado o adicionado**, elaborará las observaciones a que haya lugar y la regresará a la Cámara de origen.

Quinto paso. En la cámara de origen se discute de nuevo el proyecto de ley o decreto y en el caso en que **se confirmará**, deberá contar con una votación de calidad, es decir, por las dos terceras partes de número total de votos, el paso siguiente será el de turnarla por tercera ocasión a la Cámara revisora.

Sexto paso. Si en la Cámara revisora **fuese sancionado** el proyecto de ley o decreto por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto, y se mandará al Ejecutivo para efectos de su promulgación.

Séptimo paso. Si cuando el proyecto de ley o decreto se encuentra por segunda ocasión en la cámara de origen (**paso tres**) y ésta decide no aprobar por mayoría de votos las adiciones o reformas hechas por parte de la cámara revisora, la turna a la cámara revisora para que tome en consideración las razones de la no-aprobación.

Octavo paso. Si la Cámara revisora en esta segunda revisión y por mayoría absoluta de votos presentes **desechara las adiciones y reformas que presento o propuso**, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de su promulgación.

Noveno paso. Si el Ejecutivo ejercita su derecho de veto se repite el proceso legislativo, en cuanto a la parte aprobada.

Décimo paso. Si la Cámara revisora en esta segunda revisión y por mayoría absoluta de votos presentes **insistiera** en las adiciones y reformas que presento o propuso, **todo el proyecto no volverá a presentarse** sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en la sesiones siguientes y si sobre esa parte que acuerden aprobar para su expedición,

todavía se someterá al Ejecutivo esperando que éste no vaya a ejercitar su derecho de veto.

Vaya que puede ser difícil el proceso legislativo si así se lo propusieran, lo anterior tiene su sustento en ese difícil artículo 72 constitucional, y lo redactado con anterioridad ejemplifico lo más absurdo que pudiera pasar con una iniciativa de ley.

CAPÍTULO III

OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA

ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN

3.1 EL AMPARO CONTRA LEYES

Es preciso resaltar algunas cuestiones que establecen los artículos constitucionales que son el sustento fundamental del juicio de amparo, nos estamos refiriendo a los artículos 103 y 107. En efecto de la lectura del artículo 103 podemos percatarnos de las diferentes controversias que pueden suscitarse y para efectos de nuestro estudio es suficiente con señalar que los tribunales de la Federación son competentes para conocer de las controversias que se presenten por leyes que violen garantías individuales, es decir, por leyes que se consideren son inconstitucionales, nuestra Constitución establece al Amparo contra leyes, juicio de mucha importancia y que todos los mexicanos nos debemos sentir muy orgullosos de tenerlo.

Por su parte el artículo 107 contempla ciertos principios o bases que deben ser cubiertos o tomados en cuenta en todo Juicio de Amparo y para efecto de nuestro estudio será suficiente con señalar sólo algunos.

Bien, de manera muy sencilla nos detendremos un poco para transcribir algunos párrafos de los artículos 103 y 107 constitucionales por considerar la estrecha relación que guardan con lo que venimos planteando.

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

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

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

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales

Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la

*decisión de las cuestiones propiamente
constitucionales;*¹²¹

Señalado lo anterior y en virtud de que nuestro estudio tiene que ver con encontrar la fórmula que nos permita hacer obligatoria la jurisprudencia ante el Congreso de la Unión, una vez que a través de esta figura se establezca que una ley es inconstitucional, lo anterior sin violentar la división de poderes y sin que se considere que estamos pasando por alto la relatividad de las sentencias o la fórmula Otero, a continuación tomaremos en cuenta el sentir de algunos juristas entre ellos al propio Genaro David Góngora Pimentel, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre los efectos de las sentencias de amparo y sobre el llamado principio de la relatividad.

Hemos señalado que debemos sentirnos orgullosos del amparo contra leyes y no debemos negar que es una gran figura, destacadísimo juicio, sin embargo, empiezan a oírse voces que hacen pensar que se vislumbra un cambio, por ejemplo veamos lo que señala un Ministro de la Suprema Corte:

"Para nosotros, por lo tanto, en puridad afirmamos que no existe *Amparo contra Leyes*; sólo existe un *estado de excepción*, que permite la no aplicación de la ley a una persona concreta que

¹²¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Actualizada, Décima Edición, Ediciones Delma, México, 1999.

fue lo suficientemente hábil y diligente para apreciar por sí misma que el acto es contrario a la Ley Fundamental, y que se encuentra en una situación jurídica de privilegio frente a otros muchos omisos, cuando obtiene una sentencia de amparo favorable".

Y continua diciendo: "Si aceptáramos que esta situación de privilegio es jurídica y congruente, tendríamos igualmente que aceptar que las leyes inconstitucionales pueden romper con el *principio de generalidad* que es esencia de toda norma jurídica, y que en virtud de un examen concreto por parte de los jueces federales *las leyes serán obligatorias para unos y no obligatorias para otros*, en la medida en que estos últimos obtuvieron una *patente de inaplicabilidad*, lo que se traduciría en una *desigualdad de los hombres frente a la ley*, y en la apertura de la arbitrariedad dentro de un supuesto Estado de Derecho."¹²²

Un poco más adelante el mismo Ministro Juventino V. Castro nos dice "Por supuesto son las principales empresas y negociaciones establecidas en el país quienes pueden interponer sus demandas de amparo -a través de sus expertos abogados- para lograr la inaplicación de una ley tributaria en su perjuicio. Y con mucha frecuencia lo logran. Pero esta intensa labor proteccionista no beneficia a la población en general, ya que la ausencia de una asistencia legal adecuada es una de las grandes fallas que tiene

¹²² V. CASTRO Juventino, *HACIA EL AMPARO EVOLUCIONADO*, Quinta edición, Ed. Porrúa, México 1997, p. 18.

nuestro sistema legal que no ha logrado resolver, para el pueblo en general, el *debido acceso a la justicia*. Por ello los éxitos de las empresas que logran obtener un apoyo legal a la altura de nuestras grandes aspiraciones de debida defensa legal de nuestra constitucionalidad. Por ello, también, que todo esto no modifica la precaria posición de los agraviados en general con actos inconstitucionales."¹²³

Por otro lado el día 23 de abril de 1999, en el periódico REFORMA, en la página 11-A de la sección Nacional, apareció con letras muy sobresaltadas el título "EL AMPARO, UN JUICIO DISCRIMINATORIO", éste era acompañado de la imagen del Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, en la redacción se advierten situaciones que no es la primera vez que se dicen, critican la relatividad de las sentencias de amparo, veamos pues los comentarios.

"AFIRMAN ESPECIALISTAS QUE LA CLÁUSULA OTERO PRIVILEGIA A UNA JUSTICIA DE ÉLITE Y QUE NO HAY JUSTIFICACIÓN PARA PERMANECER CON CRITERIOS VÁLIDOS EN EL SIGLO PASADO.

El martes 13 de marzo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió que el Artículo 78B de la Ley de impuestos Sobre la Renta era inconstitucional.

¹²³ IBIDEM. p. 44.

Para **Virginia Díaz** -quien trabaja en el jurídico de Banamex y es una de las 10 personas que interpusieron un amparo contra dicho artículo-, cuatro años de impuestos serían perdonados. Después de mil 460 días de litigio ganó el amparo que la exenta del pago. Su argumento triunfó.

Sin embargo, para el resto de los empleados que han obtenido préstamos y han pagado sus impuestos puntualmente éste artículo, calificado como "pernicioso por el Ministro **Guillermo Ortiz Mayagoitia**, se les seguirá aplicando.

"En México, se aplican lo mismo las leyes constitucionales que las inconstitucionales", afirmó el maestro **Elizur Arteaga Nava**. La razón de esto se llama la *Cláusula Otero*, o principio de relatividad de la sentencia.

La cláusula *Otero* -en honor del constituyente **Mariano Otero**, su creador-, se encuentra en el Artículo 107 constitucional y establece:

"La sentencia siempre será 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 a la ley o acto que la motivare".

Por ello, cuando un juez de distrito o la Suprema Corte de Justicia declaran que una ley es inconstitucional, esa sentencia sólo se aplicará a quien promovió el amparo.

El profesor **Arteaga** explicó que la cláusula Otero surgió cuando el poder de Antonio López de Santa Anna estaba en su apogeo, es decir, en el siglo pasado. "Él era un autoritario y no iba a dejar que unos jueces menoscabaran su autoridad", afirmó.

La semana pasada, la Corte declaró inconstitucional el Artículo 15 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Diez empresas que promovieron un amparo calcularán las bases para el reparto de utilidades conforme al Artículo 10 de la ley, con ahorros de hasta 39 millones de pesos para una sola empresa. Con lo anterior, los empleados percibirán menos utilidades.

A consecuencia de la resolución, las agrupaciones de trabajadores se alarmaron con la sola idea de que percibirían menos utilidades. Sin embargo, el Ministro **Ortiz Mayagoitia** intentó calmarlos, explicándoles el principio de la relatividad.

"Nuestra sentencia sólo se aplica a las empresas que ganaron el amparo", explicó. "Las demás empresas seguirán aplicando el Artículo que se ha declarado anticonstitucional".

Sin embargo, para **Arturo Zaldívar**, presidente de la Comisión de Derecho Constitucional y Amparo de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados, la cláusula Otero crea un sistema de desigualdad.

"Se crea un orden para los que ganaron amparo y otro para los que no ganaron. Esto provoca serias injusticias porque normalmente quienes no tienen a su favor una sentencia de amparo, son las clases más desprotegidas.

"La relatividad de las sentencias en el juicio de amparo privilegia una justicia de élite", dijo el abogado.

La hora del cambio

En relación con la cláusula Otero, **Zaldívar** consideró que no hay justificación para permanecer con criterios que fueron validos en el siglo pasado.

"El país está hoy en una transición democrática que implica el establecimiento de un Estado de Derecho; implica que la Constitución sea la que regule las reglas de un juego político".

Con lo anterior coincide **Arteaga Nava**, quien afirmó que siempre ha sido el momento para quitarla.

"Desde que se estableció la Constitución de 1917, siempre fue el momento. Lo que no hay es voluntad, voluntad de actuar conforme a la Constitución", expresó.

El miércoles 13 de abril, **Zaldívar** solicitó -en la última reunión de la Barra de Abogados y ante el Ministro **Sergio Salvador Aguirre Anguiano**-, que se hicieran generales los efectos de las sentencias contra leyes.

El ministro respondió que esperaba que llegara el momento en que la Corte pudiera tener esas facultades.

"Espero que llegue un momento en que fueros de credibilidad que tenga en la colectividad jurídica la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la hagan merecedora de toda la fe y de todo el crédito que las personas que influyen en las decisiones y, a través de eso, se le dé la capacidad de decidir problemas de constitucionalidad con efectos erga homnes (para todos los hombres)", dijo.

Pero mientras tanto...

Sin embargo, el abogado **Zaldívar** explicó que hay leyes que han sido declaradas inconstitucionales y que se siguen aplicando a todos aquellos que no tuvieron la cultura ni el dinero para acudir a un juicio de amparo.

Para la empleada **Virginia Díaz**, es absurda la relatividad del amparo, ya que fue la única que promovió este recurso, mientras que otros trabajadores que se encuentran en la misma situación que ella no serán beneficiados por el fallo de la Corte.

"A mi se me declaró inconstitucional la ley, pero se sigue aplicando a todos en forma general", expresó la beneficiada.

Artega Nava explicó que no todo el mundo puede promover un amparo. "El juicio es caro y complicado. La cláusula Otero es una discriminación", señaló.

El doctor en Derecho Constitucional **Miguel Carbonell** coincidió con lo anterior al mencionar que la fórmula Otero es la consagración jurídica de la desigualdad, porque prevé un trato hipotético desigual para quienes, de hecho, se encuentran en la misma situación jurídica.

"Obviamente, no hace falta resaltar lo mucho que repugna a un sistema democrático el que la misma Constitución -que lo estructura jurídicamente- prevea en su texto un principio discriminatorio tan importante", dijo **Carbonell**.

Siguiendo con las notas periodísticas nos permitimos mencionar otra que llama mucho la atención, por lo reciente de su publicación y su contenido, además por las coincidencias con

nuestro tema de investigación, sin duda alguna se vislumbran vientos nuevos.

El día 12 de julio de 1999 en el periódico La Jornada aparecieron una serie de comentarios que resultan ser de toda la importancia jurídica, en efecto, el título que más sobresalía era el siguiente: **"MÁS FUERZA AL AMPARO, PLANTEA LA SCJN"**, luego de éste se señalaba Góngora: **Fallos de inconstitucionalidad tendrían aplicación general, no particular.**

Como se logra apreciar se ha retomado nuevamente este tema o tal vez debiera decir que este tema siempre ha sido vigente pero ahora emerge con mucha fuerza, veamos pues algunos párrafos de lo que formaba parte de la información que contenía aquel día el periódico La Jornada.

"La Suprema Corte convocará a una convención nacional en la que participen funcionarios judiciales, abogados y miembros del foro, con el propósito de discutir y proponer reformas constitucionales y legales para hacer eficiente la impartición de justicia, cuyos temas centrales serían los cambios a la Ley de amparo, y el establecer que las sentencias de amparo tengan "efectos generales" para toda la población, cuando el máximo tribunal dictamine la inconstitucionalidad de una ley, y no como sucede actualmente, en que el único favorecido es el que interpuso el recurso.

En entrevista, el presidente de la Corte, **Genaro David Góngora Pimentel**, destaca, por otra parte, la importancia de las recientes reformas judiciales, que le permiten al máximo tribunal convertirse en un auténtico tribunal constitucional y, por ende, aplicar también aplicar también la facultad de *cercionari* para conocer exclusivamente de asuntos de importancia nacional. Situación que les permitiría, en un futuro inmediato, a los ministros del pleno tener tiempo para proponer foros como la referida convención.

Por otro lado se le preguntó al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre cómo aterrizar los temas de la convención nacional?, el señor Ministro contestó:

"En cuanto a las reformas a la Ley de Amparo, todos los abogados tenemos una idea de cuáles deben ser, pero para modificarse debe escucharse a todos los abogados del país. Hay muchos temas de reformas que serían importantes e implicarían un cambio constitucional.

Por ejemplo, ¿queremos acabar o no con la fórmula Otero? Es decir, el principio de la relatividad en las sentencias del juicio de amparo, para que una sentencia dictada en última instancia tenga efectos generales.

Este es un tema que en muchos países de América Latina ya resolvieron y que nosotros no lo hemos tocado todavía, a pesar que juristas muy destacados han planteado el asunto.

Luego se le cuestionó ¿A usted le gustaría que se llevara a cabo esta modificación? Y responde:

"-Sí me gustaría- afirma convencido el hombre que lleva siete mese ya en la presidencia de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal".

"Cuestionado sobre la posibilidad de que las reformas constitucionales recientes facultan al máximo tribunal para elegir los temas de su competencia en materia de amparo, y con ello que la Corte sirva exclusivamente a una elite, **Góngora Pimentel** responde:

"Por eso es importante acabar con el principio de relatividad de las sentencias de amparo, o la fórmula Otero. Los amparos de inconstitucionalidad de leyes fiscales requieren, por lo técnico y especializado, de abogados de mucho nivel, que resultan inaccesibles para la gente de escasos recursos. Entonces, uno de los argumentos para acabar con el principio de relatividad de las sentencias de amparo es: ¿cómo el que puede pagar abogados de ese nivel, puede ser amparado?, ¿y cómo las personas que no pueden pagar abogados de ese nivel, no reciben el amparo? De esa

manera, una sola sentencia tendría efectos generales para todos los que estuvieran en ese supuesto”.

Por último sólo queremos mencionar que en el periódico El Universal, del mismo día 12 de julio de 1999 circulo en sus páginas la misma información antes señalada.

Atento a todo lo anterior cabe advertir que se encuentra en total crisis el Amparo contra Leyes, lo anterior en relación únicamente a que las sentencias que se dictan no tiene efectos generales por así prohibirlo la fórmula Otero, consagrada en nuestra Constitución en el ya transcrito artículo 107, fracción segunda.

Pasamos ahora al tema tal vez más importante de nuestro trabajo ya que del estudio de éste habrán de aterrizar todas nuestras ideas y surgir nuestras propuestas, reiteramos procurando no violar la división de poderes y la relatividad de las sentencias o fórmula Otero, o en su caso sumarnos a la larga lista de abogados que claman su desaparición.

3.2 OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA SEGÚN LA LEY DE AMPARO

Como lo hemos establecido ya anteriormente, el tema en el que ahora nos encontramos será donde habremos de hacer un análisis tal que nos permita proporcionar nuestras propuestas que hagan honor al título que lleva el presente trabajo "OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN".

En primer lugar estableceremos los órganos que se encuentran obligados a observar la jurisprudencia que emiten tanto el Pleno como las Salas de la Suprema Corte de Justicia, así como los Tribunales Colegiados de Circuito, pasamos pues a analizar lo que se establece en los actuales artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, ambos en su primer párrafo.

"ARTÍCULO 192. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito

Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

*ARTÍCULO 193. La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.*¹²⁴

De la lectura a los artículos anteriores plenamente se advierte que todos los órganos obligados a observar la jurisprudencia son de carácter jurisdiccional, en ninguna de las partes que integran éstos artículos se encuentran contemplados los poderes Legislativo y Ejecutivo, para efecto de la observancia a la sabiduría jurídica plasmada en la jurisprudencia.

Para el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo "La jurisprudencia de la Suprema Corte sólo obliga, es decir, vincula a órganos jurisdiccionales, no así a los poderes Legislativo y Ejecutivo. Esto, a mi juicio, constituye, como dirían los ingenieros

¹²⁴ TRUEBA URBINA Alberto Y TRUEBA BARRERA Jorge, *Nueva Legislación de Amparo*, 68 Edición Actualizada, Ed. Porrúa, México. 1996.

civiles, una falla estructural del sistema jurídico mexicano, de la cual, hasta la fecha, no se ha tomado suficiente conciencia."¹²⁵

El Ministro Gudiño Pelayo en el ensayo antes citado hace una serie de reflexiones muy interesantes, todo gira en torno a demostrar que cuando la autoridad administrativa (Poder Ejecutivo) aplica una ley declarada inconstitucional o le dan una interpretación contraria a la que se ha establecido en la jurisprudencia, incumple con lo establecido en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, pues fundamentan y motivan la causa legal del procedimiento en una ley inconstitucional, "Dicho en otros términos, es legal que un órgano administrativo (Poder Ejecutivo) cometa una violación constitucional al aplicar una ley que ha sido declarada inconstitucional por la Jurisprudencia de la Corte o darle a los preceptos en que funda su resolución una interpretación contraria a la que ésta o la emitida por los Tribunales Colegiados han establecido. ¿Por qué? Pues por la sencilla razón de que, según los preceptos de la Ley de Amparo citados, la Jurisprudencia no obliga a los órganos administrativos ni a los Legislativos."¹²⁶

A lo anteriormente sustentado por el señor Ministro Gudiño Pelayo en su estudio en torno a la inconstitucionalidad de los

¹²⁵ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *REFLEXIONES EN TORNO A LA OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA: inconstitucionalidad del primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo*, Universidad de Guadalajara, Primera Edición, 1996, p. 7.

¹²⁶ *IBIDEM*, p. 9.

artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, en razón de lo establecido por el artículo 16 constitucional, nosotros agregaríamos otros artículos que guardan relación con el artículo referido. En efecto, la autoridad administrativa dependiente del Poder Ejecutivo no solamente debe observar la jurisprudencia cuando ésta declara la inconstitucionalidad de una ley, so pena de estar fundando y motivando su acto en una ley contraria a los principios constitucionales, sino que debe ser tomada en cuenta en consonancia con los artículos 87 y 133 de nuestra Constitución, pues el primero de ellos trata de la obligación que adquiere el Presidente de la República al asumir el cargo, ya que al hacer la protesta de ley se obliga a guardar y hacer guardar la Constitución y **las leyes que emanen de ella**, y es obvio que si una ley ha sido declarada inconstitucional entonces no emana de nuestra carta magna porque precisamente va en contra de ella. En cuanto al artículo 133, éste contempla lo que debe considerarse como Ley Suprema y entre otros se encuentran **las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución**, y también es obvio que si una ley es declarada inconstitucional entonces no es Ley Suprema pues no emana de la Constitución. A continuación dejaremos constancia de lo que rezan estos dos artículos:

"Artículo 87. El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta:

"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera que la nación me lo demande."

*Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*¹²⁷

El Ministro Gudiño Pelayo tiene un gran mérito y el ensayo guarda en sí mismo una gran sabiduría, sin embargo es conveniente dejar constancia de una tesis aislada que nos dice que la

¹²⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Actualizada, Décima Edición, Ediciones Delma, 1999.

jurisprudencia es obligatoria para las autoridades administrativas en acatamiento al principio de legalidad que dimana del artículo 16 constitucional, aclaramos que el ensayo fue publicado en 1996 y la tesis de referencia nació apenas el 1° de octubre de 1998, tal vez incluso inspirados en lo escrito por el ahora señor Ministro, damos pues cuenta de dicha tesis.

"JURISPRUDENCIA. ES OBLIGATORIA PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE DIMANA DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. Si bien los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo que determinan la obligatoriedad de la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o en Salas y cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, se refieren de manera genérica a órganos jurisdiccionales sin hacer mención a las autoridades administrativas, éstas también quedan obligadas a observarla y aplicarla, lo cual se deduce del enlace armónico con que se debe entender el texto del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y el séptimo párrafo del artículo 94 de la misma Codificación Suprema; ello porque, por un lado, la

jurisprudencia no es otra cosa sino la interpretación reiterada y obligatoria de la ley, es decir, se trata de la norma misma definida en sus alcances a través de un procedimiento que desentraña su razón y finalidad; y por el otro, que de conformidad con el principio de legalidad que consagra la primera de las disposiciones constitucionales citadas, las autoridades están obligadas a fundar y motivar en mandamiento escrito todo acto de molestia, o sea que deberán expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del mismo. Por tanto, conjugando ambos enunciados, obvio es que para cumplir cabalmente con esta obligación constitucional, toda autoridad deberá no solamente aplicar la ley al caso concreto, sino hacerlo del modo que ésta ha sido interpretada con fuerza obligatoria por los órganos constitucional y legalmente facultados para ello. En conclusión, todas las autoridades, incluyendo las administrativas, para cumplir cabalmente con el principio de legalidad emanado del artículo 16 constitucional, han de regir sus actos con base en la norma,

*observando necesariamente el sentido que la interpretación de la misma ha sido fijado por la jurisprudencia.*¹²⁸

Como nos darnos cuenta la tesis aislada implica sólo un precedente, es decir, faltan cuatro pronunciamientos más, siempre que se den de manera ininterrumpida para que integren jurisprudencia y es hasta entonces cuando las autoridades administrativas estarán obligas a cumplir cabalmente con el principio de legalidad emanado del artículo 16 constitucional, al regir sus actos con base en la norma, observando necesariamente el sentido que la interpretación de la misma ha sido fijado por la jurisprudencia. No obstante lo anterior, la tesis reza obligatoriedad a las autoridades administrativas -Poder Ejecutivo- pero ¿y el poder Legislativo?.

De seguir avanzando el anterior criterio y de llegar a integrar jurisprudencia, implicaría que cuando una ley sea declarada inconstitucional la autoridad administrativa estaría obligada a no fundar sus actos en estas leyes inconstitucionales, pues si lo hiciera estaría faltando al principio de legalidad establecido en el artículo 16 constitucional pues la fundamentación y motivación se haría sobre la base de una ley que es inconstitucional, es decir, aunque la ley existiría -porque tal y

¹²⁸ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Novena Epoca, Tomo: VIII, Diciembre de 1998, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis: XIV.1o.8 K, p. 1061.

como están las cosas la jurisprudencia no tiene efectos para abrogar una ley-, la autoridad administrativa estaría atada de manos para aplicarla por estar en contra de nuestra Constitución y por cumplir la jurisprudencia pues según el sentido de la tesis también les obliga, dicho en otras palabras aunque la jurisprudencia no podría abrogar una ley, en los hechos si bien es cierto que esta no se abrogaría de cualquier manera no se aplicaría por la fuerza obligatoria de la jurisprudencia, y para el caso no existen muchas diferencias pues que caso tiene que una ley exista pero que no pueda aplicarse, lo anterior se torna difícil porque la tesis reza la obligatoriedad a las autoridades administrativas, pero no a las Legislativas y según lo hemos explicado uno de los efectos de la jurisprudencia sería dejar congelada la ley, sobre este razonamiento se han pronunciado muchas personas, políticos y abogados consideran que con este modelo se invade la esfera legislativa pues la Constitución solamente reconoce el procedimiento ante las Cámaras que integran el Congreso para abrogar las leyes, además el modelo en comento dejaría también sin efectos a la fórmula Otero.

Pero, repetimos que se trata de sólo un precedente y tendrá que recorrer el camino sinuoso del que hablamos en el primer capítulo para llegar a constituir jurisprudencia, a menos que se de una contradicción de tesis y pronto tengamos una jurisprudencia nueva, lo interesante de la anterior tesis es que se comienza a

tener más conciencia de hasta donde deben de llegar los efectos de la obligatoriedad de la jurisprudencia.

Atento al sentido que viene tomando la tesis -aún aislada- es momento de hacer nuestra primer propuesta, tal vez la menos recomendable por las implicaciones tan drásticas que tendría, pues le estaríamos dando a la jurisprudencia los efectos para abrogar una ley, además de dejar sin efectos la fórmula Otero, damos cuenta pues de ello. Se propone que cuando las Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito emitan jurisprudencia declarando la inconstitucionalidad de una ley, de oficio sea revisada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que finalmente sea el más alto Tribunal de la Nación quien se pronuncie sobre dicha inconstitucionalidad, dicha jurisprudencia sería obligatoria no tanto para las autoridades administrativas sino para el Congreso de la Unión, pues dejaría abrogada la norma que el Poder Legislativo emitiera, tal y como ya sucede con las acciones de inconstitucionalidad, cuya diferencia estribaría en que los titulares de las acciones de inconstitucionalidad son muy reducidos según ya lo hemos visto y respecto de la jurisprudencia que nace son titulares de la acción cualquier mexicano que interponga un Juicio de Amparo demandando la inconstitucionalidad de la norma.

La propuesta anterior es muy drástica lo reconocemos, pero acaso no resulta también muy drástico que según se advierte de la tesis aislada que venimos estudiando y si ésta llegara a constituir jurisprudencia que obligara a las autoridades administrativas a su observancia lo que implicaría como ya lo hemos señalado que la ley existiría pero que no podría aplicarse, es decir, tal vez llegaríamos al absurdo de tener una infinidad de leyes cuya aplicación sería imposible, luego entonces que razón tiene su existencia.

Es preciso señalar que existen diferencias entre el estudio relativo a los órganos que deben acatar la obligatoriedad de la jurisprudencia y los efectos de la relatividad de las sentencias en materia de amparo, pues se tratan de dos temas totalmente diferentes pero que obviamente se vinculan entre sí. En efecto, de los pronunciamientos de prestigiados abogados se advierten dos situaciones: la primera tiene que ver con ideas que ponen de manifiesto la necesidad de que la jurisprudencia tenga efectos sobre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y la segunda tiene tintes de hacer generales las sentencias del Juicio de Amparo y por tanto desaparecer la fórmula Otero.

Continuando con el tema, desde nuestra perspectiva nuestro estudio va más enfocado a otorgarle a la jurisprudencia efectos obligatorios ante el Congreso de la Unión para que sea el Poder Legislativo quien se encuentre más comprometido a dictar leyes más apegadas a nuestra Constitución y de esta manera el Poder

Ejecutivo ejecute leyes emanadas de nuestra Carta Magna, como podemos darnos cuenta la corresponsabilidad entre los órganos que ejercen el poder es muy importante y debe existir una estrecha colaboración entre los mismos.

“En efecto, ya hemos reflexionado oportunamente sobre la gran importancia del amparo contra leyes, que consideramos como el de mayor jerarquía en nuestros procesos de amparo. Sobre esta área, la jurisprudencia no obra en forma alguna, ya que ella no resulta obligatoria para el Congreso de la Unión ni para las legislaturas locales, que en sus funciones pueden ignorar los criterios de inconstitucional emitidos por la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito. Pueden dictar nuevas leyes inconstitucionales en el mismo sentido, o en forma similar al reprobado por tales tribunales federales, o bien reglamentadas o abundar en ellas, a pesar de la jurisprudencia implantada y hecha pública.

Por otra parte, los procedimientos inconstitucionales de las autoridades administrativas se repiten *ad infinitum*, a pesar de lo fincado por la jurisprudencia. Para ellas no existe más diferencia entre las ejecutorias concretas y la jurisprudencia firme a la cual se da notoriedad mediante las publicaciones del Seminario Judicial de la Federación, que aquella consistente en que las primeras deben ser obedecidas y la segunda constituye una inútil y minuciosa compilación de fallos idénticos, que deben respetar las autoridades

judiciales pero que no obliga a los demás funcionarios a ningún nivel, ni debe regir su actuación futura en forma alguna.

Sobre estas cuestiones debería reflexionarse sobre la conveniencia de una reforma a fondo de nuestras leyes constitucional y reglamentaria, que adecuara la jurisprudencia a nuestra verdad estructural, olvidándose de la fuente casacionista de ella, para servir a la defensa constitucional y como la hemos concebido en nuestros procesos de amparo.¹²⁹

Insistimos en establecer que son varias voces que claman un cambio que vincule la jurisprudencia al Congreso de la Unión, pues vivimos en un sistema que permite que las leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia no se anulen o abroguen, y continúen siendo aplicadas como si fueran valederas, sin que nadie advierta el grave peligro de inseguridad, lo anterior es claramente atentatorio contra la igualdad jurídica que deben disfrutar los ciudadanos. "Hector Fix Zamudio, nos señala, A este respecto, se ha sugerido que cuando el pleno de la Suprema Corte establezca en jurisprudencia obligatoria que determinado precepto es inconstitucional, el quinto fallo se publique en el Diario Oficial de la Federación y a partir de ese momento dicha disposición legal quede sin efecto para el futuro, sin perjuicio de su desaplicación

¹²⁹ V. CASTRO, Juventino, *Garantías y Amparo*, Decima Edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 571.

en los juicios de amparo en los cuales surgió la cuestión respectiva."¹³⁰

José R. Padilla, lamenta el hecho que la jurisprudencia no sea obligatoria, también, para las autoridades administrativas y legislativas.

El congreso de la Unión emite sus leyes sin tener que acordarse de la sabiduría vertida por los tribunales de la Federación en el momento que elaboran sus criterios jurisprudenciales.

Los criterios jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación deberían de significar la conciencia jurídica nacional. No en balde son emitidos por un grupo de juristas experimentados y con la sapiencia e información debidas.¹³¹

Consideramos que el hecho de que la jurisprudencia tenga efectos obligatorios para el Poder Legislativo no afecta en nada la fórmula de la División de poderes ya que éste lo que prohíbe es que se reúnan dos poderes en una persona o corporación o que se deposite el Legislativo en un solo individuo, porque además la reunión de dos poderes supone la fusión de los dos poderes, luego

¹³⁰ CIT. POR. VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional a fin de siglo*, Ed. Porrúa, México, 1995, p. 418.

¹³¹ CFR. R. PADILLA José, *Sinopsis de Amparo*, Cuarta Edición, Cárdenas Editor, México, 1996, pp.357 y 358.

entonces, la desaparición de uno de ellos, además dejémonos de asombros y escándalos, estamos solamente partiendo en nuestras propuestas de una verdadera colaboración o auxilio entre los poderes y esto no implica el depósito de todas o siquiera de una de las atribuciones legislativas en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ignacio L Vallarta al establecer su comentario respecto de lo que debía entenderse por el principio de la División de Poderes, en la Constitución de 1857 nos dijo:

"Reteniendo el Congreso la suprema potestad legislativa no se reúnen dos poderes en una sola persona, ni se deposita el legislativo en un solo individuo, ni se infringe por consecuencia el artículo 50. Yo creo que este artículo prohíbe que en uno de los tres poderes se refundan los otro dos, o siquiera uno de ellos, de modo permanente, es decir, que el Congreso suprima al Ejecutivo para asumir las atribuciones de éste, o que a la Corte se le declare poder legislativo, o que el Ejecutivo se arrogue las atribuciones judiciales."¹³²

Bien, en líneas anteriores hemos dejado constancia de cuando realmente puede afectarse el principio de la División de Poderes y nuestras propuestas en ningún momento afectarían tan importante

¹³² CIT. POR. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Vigésimacuarto Edición, Ed. Porrúa, México, 1990, p. 237.

principio, a continuación daremos a conocer otra propuesta más moderada que la anterior desde nuestro particular punto de vista, **Se propone que cuando las Salas y Tribunales los Colegiados de Circuito emitan jurisprudencia declarando la inconstitucionalidad de una ley, de oficio sea revisada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que finalmente sea el más alto Tribunal de la Nación quien se pronuncie sobre dicha inconstitucionalidad, dicha jurisprudencia no tendría efectos de invalidar una ley como lo dijimos anteriormente, pero si el de fijar un determinado término para que el Congreso de la Unión se pronuncie sobre el particular y decida reformar la norma para que la apegue a los principios Constitucionales o en su caso otorgue elementos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que cambie el criterio jurisprudencial.**

Como se advierte esta propuesta es más moderada en virtud de que no abroga a una ley de manera automática, sino que fija un término para que el Poder Legislativo se pronuncie sobre el particular, el término será acordado por el propio Congreso de la Unión, pero debe ser el suficiente para que sea resuelto rápido tal caso de excepción, además es necesario dejar claro que tanto en esta propuesta como en la anterior no esta comprendida la facultad de iniciativa de ley a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo aclaramos porque nuestra tercer propuesta si contempla esta posibilidad y por esta razón es para nosotros la más recomendable.

Una situación que debiera de preocuparnos más que la simple posibilidad de que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga efectos obligatorios para el Congreso de la Unión, es el caso de que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos sigue siendo el gran Legislador en México ya que en la mayoría de los casos sus iniciativas son las únicas que se toman en cuenta con nulas o pocas modificaciones y todas las demás iniciativas que se presentan casi siempre por lo regular permanecen en la llamada congeladora.

Cuando el 9 de noviembre de 1950 el Ejecutivo presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa en el sentido de adicionar el párrafo segundo del artículo 131 constitucional, a efecto de facultar al Ejecutivo Federal para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación o importación expedidas por el Congreso de la Unión. En la Cámara se objetó que no era posible por ser contrario al principio de la división de poderes que la propia Constitución coartara una atribución del Congreso -al que corresponde la potestad de legislar- para transferirla permanentemente al Ejecutivo, por lo que se agregó a la propuesta de dicho poder que la delegación de facultades quedaría sujeta a la revisión y aprobación del Congreso. A fin de evitar la contradicción con el precepto que versa sobre la división de poderes -artículo 49- fue modificado éste para estipular que salvo el caso que se

expone, no se otorgarían facultades extraordinarias para legislar.¹³³

La cita anterior tiene una razón de ser, en efecto, tal y como ha quedado plasmado, para efecto de salvar el principio de la división de poderes en una situación extraordinaria en donde el Ejecutivo Federal tiene facultades legislativas, bastó con revisar y aprobar por parte del Congreso lo hecho por el Ejecutivo, pero una vez que los hechos son ya consumados, pues de acuerdo al artículo 131, el Ejecutivo primero hace uso de lo establecido en el párrafo segundo y luego al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, somete a su aprobación el uso que hubiese hecho, es decir, somete a aprobación hechos consumados. Así es, esa revisión y en su caso aprobación salvó el llamado principio de la división de poderes, luego entonces si en nuestras propuestas no es propiamente una situación delegativa de funciones legislativas, sino sólo se trata de que el poder legislativo tome en cuenta la jurisprudencia, pero para que sea el propio poder legislativo quien determine en su debate si lo sustentado por el máximo interprete de nuestra constitución, amerita una reforma. Imaginemos que cuando por jurisprudencia se establezca que un determinado artículo es inconstitucional y, en caso de que la jurisprudencia impulse una reforma, tendremos como resultado un verdadero

¹³³ CFR. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (comentada), T. II, Decimotercera Edición, UNAM, Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 1379 y 1380.

Estado de Derecho, ya que será garantía de que aquel precepto que se aplica esta adecuado a nuestra constitución, pero si no impulsa una reforma entonces la Suprema Corte de Justicia tendrá los elementos del Congreso de la Unión para cambiar de criterio y dar nacimiento a una nueva jurisprudencia, pero siempre bajo el criterio de no estar aplicando normas decretadas inconstitucionales.

Cuando en el capítulo anterior estudiamos la división de poderes fue con el ánimo de dejar bien claro lo que implica este principio y cuando realmente se viola, pero también para dejar constancia que en virtud de la colaboración que debe de existir entre los poderes para un mejor equilibrio de los mismos se hace necesario dotar a cada uno de ellos de ciertas facultades que pudieran originariamente pertenecer a otro, nuestra propuesta no es propiamente una cesión de una facultad meramente legislativa, sino sólo de dotar la facultad de iniciar leyes, por esta razón hemos dicho que no debemos alarmarnos de darle obligatoriedad a la jurisprudencia frente al Congreso de la Unión a través de dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Facultad de iniciar leyes siempre que por jurisprudencia haya pronunciado que determinada ley es inconstitucional para efecto de que el Poder Legislativo se pronuncie sobre el particular y tengamos leyes mas justas y apegadas a nuestra Constitución, pues en nuestros días es verdaderamente inconcebible que cuando una ley es inconstitucional por así haberlo pronunciado el máximo interprete

de la Constitución la Suprema Corte, a través de jurisprudencia simple y sencillamente se siga aplicando como si nada importara creando con esto una aberrante incertidumbre jurídica.

Tal y como dimos cuenta en el capítulo segundo puede y debe existir colaboración entre los órganos que ejercen el supremo poder que establece el artículo 49 constitucional, por esta razón consideramos que si ya existen artículos de la Constitución como los artículos 66, 68 y como el artículo 89, fracción XII y XVIII, que permiten esta colaboración, no debemos asombrarnos ahora de nuestra propuesta, pues consideramos que más que violar el principio de la división de poderes ayuda a mantener jurídicamente los actos de todas las autoridades y la certidumbre de los gobernados de vivir en un verdadero Estado de Derecho.

Les recordamos que el artículo 66 de nuestra constitución regula la colaboración del Presidente de la República frente a las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión, cuando éstas no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, en tal caso resolverá el Presidente de la República.

El artículo 68 primer párrafo, contempla la posibilidad de que las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión decidieran en trasladarse a otro lugar, para tal efecto es necesario tomar un convenio por parte de ambas cámaras, que contenga el traslado, el

tiempo y modo de verificación, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo participa de manera terminante.

Respecto del artículo 89 constitucional, en su fracción XII XVIII, tenemos otra muestra de colaboración al momento de ejercer el poder por parte de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dentro de la fracción XII, se señala que es una obligación del Presidente de la República facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones, por su parte la fracción XVIII, nos dice que es obligación del Ejecutivo presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado, esto último en relación con lo que también establece el artículo 98 constitucional tercer y cuarto párrafo.

No debemos alarmarnos por las conclusiones y propuestas que estamos dejando en el camino bajo el escudo de la defensa al principio de la división de poderes, ya que si hemos aceptado ya los efectos de las acciones de inconstitucionalidad que tienen su fundamento en el artículo 105, fracción II de nuestra Constitución, mismos que son invalidar una ley que se ha generado en el Congreso de la Unión y que estudiamos en el capítulo anterior cuando analizamos el tema "relaciones entre poderes", luego entonces lo

que ahora se propone tampoco rompe con el mencionado principio, incluso consideramos que los efectos de nuestras propuestas tienen nula interferencia con lo que desempeña el Poder Legislativo, también estamos consientes de que no podemos abusar de la colaboración que debe existir entre los órganos que ejercen el poder, pero también lo estamos de lo absurdo que resulta aplicar una ley que vía jurisprudencia ha sido declarada inconstitucional.

Ahora bien, no puede aceptarse tampoco que con la existencia en nuestra Constitución de las acciones de inconstitucionalidad el problema este resuelto, pues como todos sabemos los titulares de esta acción se encuentra restringida, es decir, solo cuentan con ella unos cuantos, dejando sin este derecho a muchos millones de mexicanos circunstancia que hacen subsistir el problema derivado de la llamada fórmula Otero. En efecto, a fines de 1994, y para empezar a regir en los inicios de 1995, se reforma del artículo 105 constitucional. En términos generales ese numeral constitucional -en su fracción I-, ratifica y amplía las acciones que se denominan controversias constitucionales, y crea las acciones de inconstitucionalidad en su fracción II.

A continuación daremos el punto de vista del Ministro Juventivo V. Castro, sobre el acontecimiento de la reforma al numeral 105 constitucional.

"Resulta inútil resaltar la importancia tan destacada de estas nuevas disposiciones. No se modifica la acción de amparo y de sus sentencias, en cuanto a darle efectos de generalidad a éstas, aún cuando contemplemos jurisprudencia firme. Pero se crean legitimaciones especiales para la defensa constitucional, no a cargo de los individuos, -sujetos protegidos por las garantías individuales-, sino de la Federación, los Estados Federados, los Municipios, el Procurador General de la República, el Gobierno del Distrito Federal y los partidos políticos registrados. No se defiende tan sólo a los derechos fundamentales, bajo las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, sino a *toda la Constitución*. Y las resoluciones en relación a normas generales (leyes), tienen efectos *erga omnes*, en caso de obtener unanimidad o una mayoría especial.

Todo lo que no se pudo obtener para los individuos, se logró radicalmente para los *entes oficiales*, los *partidos políticos*, y aun para el Procurador General de la República que es un funcionario oficial.

Debe esperarse que, para el futuro, mediante el ejercicio de la acción individual de nuestro noble juicio de amparo, el que existe desde hace casi siglo y medio, mediante las sentencias en que se consideren fundadas las acciones personales se podrá obtener declaraciones de generalidad, lo que ya obtuvieron sin mayor

esfuerzo los entes oficiales y aún los partidos políticos tratándose de leyes electorales inconstitucionales.

¡Es una esperanza!¹³⁴

Una cuestión que llama más la atención tal y como quedo asentado en el capítulo II, es la forma como esta integrado el Consejo de la Judicatura Federal y no las facultades de carácter administrativo con que cuenta el Poder Judicial de la Federación, en efecto, en al integración del Consejo intervienen miembros del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo y como ya lo establecimos éste Consejo cuenta con facultades que evidentemente corresponden únicamente al Poder Judicial, tal vez esta situación sea como lo hemos planteado, seamos optimistas, una colaboración o será que aquí verdaderamente se trata de una violación al principio de la división de poderes y que lo aceptamos sin reparos, Ignacio Burgoa considera que si es una afectación del Principio de la división de Poderes.¹³⁵

Por fin hemos llegado al momento de hacer nuestra tercer propuesta, la más recomendable, la más equilibrada, la que implica una verdadera colaboración con el Poder Legislativo y con el Poder Ejecutivo, la que pugna por un verdadero equilibrio de poderes, la que no viola el principio de la División de Poderes, la que no deja

¹³⁴ V. CASTRO Juventino, *HACIA EL AMPARO EVOLUCIONADO*, Quinta edición, Ed. Porrúa, México 1997, pp. 44 y 46.

¹³⁵ CFR. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Duodécima edición, actualizada, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 892.

sin efectos la fórmula Otero, nos estamos refiriendo a la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga facultades para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión. Se propone que cuando los Tribunales Colegiados de Circuito y las Salas emitan jurisprudencia declarando la inconstitucionalidad de una ley, de oficio sea revisada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que finalmente sea el más alto Tribunal de la Nación quien se pronuncie sobre dicha inconstitucionalidad, dicha jurisprudencia sería la base para que la Suprema Corte presente su iniciativa, es decir la facultad de presentar iniciativas de ley no sería tan abierto como a las figuras que se contemplan en el artículo 71 Constitucional, el derecho de iniciativas de ley al pleno de la Suprema Corte estaría sujeto a que por jurisprudencia se decretara que una norma es inconstitucional.

Uno de los fundamentos más fuertes para no darle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación facultad de iniciativa, es en el sentido de que es posible que una vez que la iniciativa se presente y sea aprobada, luego sobrevenga una acción de inconstitucionalidad, al respecto se dice que es obvio que la Suprema Corte resolverá diciendo que es válida, pues decidir lo contrario sería tanto como reconocer que presentó una iniciativa de ley contraria a nuestra Carta Magna, lo anterior es muy relativo, ya que la ley que resulte aprobada puede no tener en el

fondo la propuesta inicial, es decir, de todo el trabajo parlamentario al que se somete una iniciativa de ley es posible que la iniciativa inicial sufra cambios sustanciales, luego entonces, es posible que la Suprema Corte ante el supuesto de verse en la situación de resolver una acción de inconstitucionalidad es posible que declare la invalidez de las normas impugnadas, a pesar de haber presentado la iniciativa de ley, pero no obstante lo anterior daremos crédito al argumento y pensaremos en que efectivamente una iniciativa de ley presentada por la Suprema Corte fue aprobada sin modificación alguna, pero para prevenir una acción de inconstitucionalidad bastara con poner un candado en la Constitución en el sentido que las iniciativas de la Suprema Corte tengan en el Congreso de la Unión un voto de calidad por tres cuartas partes de los presentes y de esta manera no se ajustarían los votos para interponer la acción de inconstitucionalidad.

Atento a lo anterior nosotros percibimos tres bondades ante la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga la facultad de iniciar leyes ante el Congreso: **Primera**, que al establecer el candado referido dejamos sin efecto la mayor preocupación para no otorgar el derecho de iniciativa. **Segunda**, como la iniciativa de ley que presente la Suprema Corte tiene el precedente de la existencia de una jurisprudencia en el sentido de que una norma es inconstitucional, se tiene la posibilidad de adecuar la ley a través del trabajo parlamentario a la Constitución o el de dar los elementos a la Suprema Corte para que cambie su

criterio, de tal forma que no exista la posibilidad de la aplicación de una ley que es inconstitucional. **Tercera**, mediante la propuesta de dotar a la Suprema Corte de Justicia de la facultad de presentar iniciativas de ley sólo en los casos en que mediante jurisprudencia se haya decretado que una ley es inconstitucional salvamos también la fórmula Otero pues en tanto no se haga la reforma correspondiente o en su caso se cambie el criterio sustentado por el pleno de la Suprema Corte la protección de la Justicia Federal será solo para aquellos que se ampararon.

Ahora bien cuando la norma declarada inconstitucional forme parte del cuerpo de una ley, pero emitida por el Poder Legislativo de una de las Entidades Federativas, la propuesta puede ser en dos sentidos: **Primera**, que se establezca una comunicación cordial entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Congreso local de la Entidad Federativa de que se trate para que se ajuste a la tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno del máximo interprete de nuestra Constitución, o con el respectivo Tribunal Superior de Justicia de la Entidad Federativa de que se trate pues no olvidemos que en la mayoría de los estados, el Poder Judicial Local tienen facultades de presentar iniciativas de ley. **Segunda**, tal y como lo había propuesto el Ilustre Otero en el artículo 22 del Acta de Reformas:

Artículo 22. - Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales,

será declarada nula por el Congreso, pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Otero, en la parte considerativa de su proyecto, se expresa así respecto al sistema propuesto: "... es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación del pacto federal, o sean contrarias a las leyes generales; porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión. Pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes sólo puedan iniciarse en la Cámara de Senadores, la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y circunspección; y además se establece que la mayoría de las Legislaturas de los Estados tenga el derecho de decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso General son o no anticonstitucionales. De esta manera cada Estado en particular está sometido a la Unión y el *conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones.* Si hay todavía otro medio más eficaz de robustecer el principio federativo, si se conoce mejor garantía de las libertades de los cuerpos confederados, yo no la propongo, porque no la conozco."¹³⁶

¹³⁶ Felipe Tena Ramirez, CIT. POR. V. CASTRO Juventino, *HACIA EL AMPARO EVOLUCIONADO*, Quinta edición, Ed. Porrúa, México 1997, p. 25 y 26.

Nuestra propuesta de otorgar facultades a la Suprema Corte es más ambiciosa que otros autores por ejemplo el Ministro Juventino V. Castro se limita a proponer que la facultad de iniciativa de ley verse únicamente sobre la administración, organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, por otro lado respecto al trabajo del Ministro Jesús Gudiño Pelayo en nuestra propuesta aceptamos el candado de exigir que las votaciones respecto de iniciativas presentadas por la Suprema Corte sean de las tres cuartas partes de los presentes, además en nuestro estudio estimamos que la autoridad administrativa no sólo violenta el artículo 16 constitucional al fundar y motivar sus actos en una ley declarada inconstitucional sino que también entran en juego los artículos 87 y 133 de nuestra Carta Magna.

Debemos estar muy atentos, no olvidar, que nuestra propuesta de dotar a la Suprema Corte de la facultad de iniciar leyes se vera envuelta en un laberinto legislativo y en el veto presidencial, según lo explicamos en los tres escenarios que establecimos en el capítulo anterior, lo que implicaría que tanto el criterio jurisprudencial como la iniciativa de ley fundada en aquel será revisado por al menos quinientos diputados y ciento veintiocho senadores en el caso de ser aprobada en una primera vuelta, lo anterior nos hace llegar a la conclusión que tanto la jurisprudencia como la iniciativa de ley serán puestos a merced de muchos ojos que la revisarán y muchas bocas que pronunciarán su

aceptación o reprobación, por tanto se hace más difícil que tantos ojos como bocas se equivoquen.

Nuevamente ratificamos que nuestras propuestas no violan el principio de la división de poderes, tal vez a lo que estamos acostumbrados es que el Ejecutivo como máximo legislador en nuestro país, sea el que con sus iniciativas violente nuestra constitución cuando así se lo propone pues nuestra constitución lleva tantas reformas que tal parece que se trata de una Constitución que ha enterrado todo lo que originalmente se plasmó en 1917, cuando hicimos alusión a que el Ejecutivo es el máximo legislador lo hacemos porque en un alto porcentaje sus iniciativas son la únicas que se discuten sin muchos cambios en el Congreso de la Unión.

Cuando en el capítulo anterior establecimos que para efectos de nuestro trabajo era más propio estudiar las figuras que ostentaban tener la facultad de iniciar leyes era precisamente por que nuestras conclusiones nos llevan a proponer a que el Poder Judicial de la Federación también cuente con esta facultad, ahora bien cuando abordamos los tres escenarios relativos a la suerte que sigue una iniciativa de ley lo hicimos con el fin de mostrar que el camino puede ser muy difícil por las complicaciones que puede existir entre la Cámara de origen y la Cámara revisora y aún más por derecho de veto que tiene el Presidente de la República.

En base en todo lo anterior se demuestra que nuestras propuestas no violan en ningún momento la división de poderes pues los efectos obligatorios de la jurisprudencia que venimos proponiendo implica una revisión de parte de los otros dos poderes y pueden imaginarse si se sigue la suerte de los absurdos o extremos del proceso legislativo que establecimos y que tiene su sustento en ese difícil artículo 72 constitucional.

Enseguida dejaremos constancia de leyes que han sido consideradas inconstitucionales, como sabemos la jurisprudencia es una figura que no debe ser encasillada sólo a una materia, pues tiene influencia en todas las áreas del derecho, sin embargo su influencia en materia penal tiene un tinte especial, por la naturaleza propia de esta materia, además la razón de estudiar la obligatoriedad de la jurisprudencia ante el Congreso de la Unión, justo en una tesis que tiene que ver con la Maestría en Derecho (Ciencias Penales), es sumamente importante pues de esta materia penal normalmente los políticos toman sus banderas para proponer reformas aunque dicha reforma implique pasar por alto las garantías individuales, en otras palabras aprovechan la materia penal como instrumento de represión en contra del pueblo, inventando nuevas figuras delictivas, proponiendo aumentar los años de condena, concediendo tener arraigado a una persona por un tiempo considerado, en fin son tantas las cosas que suceden en materia penal, que es precisamente en esta materia donde más

debemos estar atentos a que las leyes se ajusten a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"GARANTIAS INDIVIDUALES, LOS PARTICULARES NO COMETEN EL DELITO DE ATAQUES A LAS. El delito que prevé la fracción II del artículo 364 del Código Penal del Distrito y Territorios Federales, no puede ser cometido por particulares, ya que la violación de garantías, consideradas éstas como derechos del individuo que limitan el ejercicio del poder público, existe únicamente en los actos de la autoridad. Este criterio coincide con el del penalista Francisco González de la Vega, en el "Código Penal comentado y la Reforma de las Leyes Penales en México, edición 1939, México". Además, de estimarse posible la violación de garantías por particulares, dados los términos en que se encuentra redactada la indicada fracción II del mencionado artículo 364, se llegaría a la conclusión de que el precepto contraría abiertamente al artículo 16 de la Constitución Federal, al prever un hecho no determinado

como figura de delito, esto es, el precepto es inconstitucional."¹³⁷

"LIBERTAD PROVISIONAL BAJO CAUCIÓN. EL ARTÍCULO 340, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE MÉXICO, QUE RESTRINGE LA FORMA DE GARANTIZARLA, ES INCONSTITUCIONAL. El artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, como garantía de todo inculcado, que: "I. Inmediatamente que lo solicite, el Juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio ... El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculcado.". Los ordenamientos procesales secundarios, en cumplimiento a este mandato constitucional, han establecido como medios de caución, entre otros, los consistentes en depósito en efectivo, fianza, prenda, hipoteca y fideicomiso, para que el procesado opte por

¹³⁷ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo: XCV, Quinta Epoca, Instancia: Primera Sala, p. 1357.

el que le sea más fácil conseguir, pues ese es el significado de asequible (aquello posible de ser alcanzado o conseguido). El último párrafo del artículo 340 del Código de Procedimientos Penales del Estado de México se aparta de este principio al exigir, como requisito para obtener la libertad provisional, que la caución para garantizar la reparación del daño se haga mediante depósito en efectivo. Tal disposición es inconstitucional, pues restringe la garantía establecida en el artículo 20 de la Ley Fundamental, al excluir cualquier otro medio de caución asequible para el procesado e igualmente idóneo para garantizar las responsabilidades a su cargo, sin que exista razón alguna, ya que igual seguridad jurídica le dan a la víctima del delito las otras formas de caución que han sido aceptadas por el legislador ordinario como efectivas.¹³⁸

"ARTICULO 314 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE MEXICO. ES INCONSTITUCIONAL. El artículo 314 del

¹³⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: IX, Abril de 1999 Tesis: P./J. 37/99, Novena Epoca, Instancia: Pleno, p.18.

Código de Procedimientos Penales para el Estado de México es inconstitucional al establecer que ante la omisión de agravios del sentenciado, el recurso debe declararse desierto, en virtud de que ello veda las posibilidades de defensa del individuo, ya que el mencionado artículo 314 establece que el tribunal de alzada podrá suplir los agravios que se sometan a su consideración; por consiguiente, la falta de expresión de agravios debe considerarse como una deficiencia máxima de éstos, por lo que debe entenderse que corresponde a la Sala responsable de igual modo suplir la deficiencia de la queja aun ante la omisión total de agravios en aras de una recta y cabal administración de justicia, pues la determinación contenida en el precepto que se analiza al declarar desierto el recurso, ante la falta de expresión de agravios del sentenciado o su defensor, veda al gobernado la posibilidad de ejercer su derecho de defensa, lo cual es violatorio del artículo 14 constitucional.¹³⁹

¹³⁹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Tomo: IV, Noviembre de 1996, Tesis: II.2o.P.A.41 P, Novena Epoca, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa del Segundo Circuito. p. 4.

En líneas anteriores señalamos artículos pertenecientes al área penal que han sido considerados inconstitucionales, a continuación consideramos pertinente hacer mención de una sentencia, que si bien es cierto el criterio que contiene no ha sido sustentado por jurisprudencia si es de mucha importancia su análisis. Primero, porque es el antecedente más cercano que tenemos respecto de una norma penal que se encuentre en entredicho. Segundo, por el contenido de fondo que tiene y por la relación que guarda con nuestro tema. Tercero, porque no dudamos que en su momento, un caso como el que se analiza sea turnado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o a los Tribunales Colegiados de Circuito y llegue a constituir jurisprudencia en los términos en que ahora se nos muestra. En efecto, en el amparo en revisión 1130/98, el quejoso demandó el amparo y protección de la justicia federal contra las autoridades y por los actos que a continuación se indican:

ACTOS RECLAMADOS.- De la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, reclamo: 1.- La aprobación de la iniciativa de ley que le envió el Ejecutivo Federal por virtud de la cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal y para toda la República en materia del Fuero Federal como cámara de origen, entre ellos la reforma y adición del artículo 247 de dicho código punitivo. De la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, reclamo: 1.- La aprobación como cámara revisora de la iniciativa de ley presentada por el

Ejecutivo Federal y por virtud de la cual se propuso la reforma, adición y derogación de diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal, en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, entre ellos la reforma y adición al artículo 247 de dicho código punitivo. Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: 1.- Reclamo la promulgación y publicación del decreto que reformó, adicionó y derogó, diversas disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, dada el día veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y tres. 2.- También le reclamo la fe de erratas, que respecto del enunciado general al artículo 247 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, formuló y publicó en el Diario Oficial de la Federación el día primero de febrero de mil novecientos noventa y cuatro. Del Secretario de Gobernación, como responsable del Diario Oficial de la Federación, órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, reclamo: 1.- La fe de erratas que formuló respecto del enunciado general contenido en el artículo 247 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal. 2.- Y también se reclama la publicación de la citada fe de erratas.- Del Juez Décimo Primero de Distrito, en el Distrito Federal en Materia Penal del Primer Circuito, reclamo: 1.- La indebida aplicación del artículo 247 fracción I del Código Penal del Fuero Común para el Distrito Federal y para toda

la República en materia del Fuero Federal, en perjuicio del suscrito. 2.- El auto de formal prisión o preventiva que dictó en mi contra con fecha veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y siete en la causa penal 69/97-IV, que se me sigue por el 'delito' previsto y sancionado por el artículo 247, fracción I, del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal. Del Director del Reclusorio Preventivo Sur del Distrito Federal, reclamo: 1.- Precisamente la ejecución de la prisión preventiva que le imputo como ordenadora al Juez Décimo Primero de Distrito del Distrito Federal en Materia Penal del Primer Circuito."

La parte quejosa relató los antecedentes de los actos reclamados; estimó vulneradas las garantías individuales contenidas en los artículos 14, 16 y 19 de la Constitución Federal, y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

El Juez Noveno de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal, al que correspondió conocer de dicha demanda, la admitió el nueve de septiembre de mil novecientos noventa y siete, registrándola con el número 518/97. El nueve de marzo de mil novecientos noventa y ocho, dictó la sentencia correspondiente, de donde se advierte entre otras cosas que:

La Justicia de la unión ampara y protege al quejoso, en contra del Congreso de la Unión, del Presidente de la República, del

Secretario de Gobernación, del Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal y del Director del Reclusorio Preventivo Varonil Sur del Distrito Federal.

El amparo y la protección se otorgó en términos de los siguientes considerandos.

Son fundados y suficientes para conceder el amparo solicitado, los conceptos de violación primero y segundo, los cuales por estar íntimamente relacionados se estudian en forma conjunta. En tales conceptos de violación substancialmente se manifiesta que el artículo 247 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, en el que se fundó el Juez de Distrito responsable para dictar el auto de formal prisión impugnado, no establecía en su párrafo primero que la pena de dos a seis años era de prisión; que de la iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos, entre otros ordenamientos, del Código Penal para el Distrito Federal, enviada por el Presidente de la República al Congreso de la Unión, de fecha 22 de noviembre de 1993, ya se advertía la omisión de la frase de prisión; que cuando la Cámara de Diputados discutió y aprobó el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del citado Código Penal, lo hizo con la mencionada omisión; que cuando la Cámara de Senadores discutió y aprobó el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del invocado código, también lo hizo con

la referida omisión; que cuando el Decreto de mérito se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro, apareció con la omisión aludida; y que en el citado Diario Oficial de la Federación de fecha primero de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, se publicó la fe de erratas del Decreto impugnado en el que se subsanó la omisión mencionada, añadiéndole la frase "de prisión". Para mejor comprensión de los anteriores conceptos de violación, resulta necesario hacer una relación de los principales hechos:

1.- Mediante oficio de fecha veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y tres, el Presidente de la República, por conducto del Secretario de Gobernación, envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas, entre otros ordenamientos, del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, en el que, entre otros preceptos, se proponía la reforma del artículo 247, párrafo primero, en la forma siguiente: Artículo 247. Se impondrán de dos a seis años y multa de cuarenta a ciento veinte días multa...

2.- La propuesta de reformas que antecede fue modificada por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, las que emitieron un dictamen que contenía proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal, en el que el primer párrafo del artículo 247 quedaba en la siguiente forma: artículo 247. Se

impondrán de dos a seis años y de ciento a trescientos días de multa:...., según se advierte del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de catorce de diciembre de 1993.

3.- El citado proyecto de Decreto de reformas fue aprobado por la Cámara de Diputados por 345 votos a favor por 27 en contra, como se infiere del Diario de los Debates de esa Cámara de fechas 20 y 21 de diciembre de 1993.

4.- El referido proyecto de Decreto de Reformas también fue aprobado por la Cámara de Senadores por 49 votos a favor y 2 en contra, en los mismos términos en que lo aprobó la Cámara de Diputados, como se advierte del Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de fecha 21 de diciembre de 1993.

5.- El mencionado Decreto de Reformas se publicó en el Diario Oficial de la Federación del diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro y el artículo 247, párrafo primero, del Código Penal para el Distrito Federal, apareció en la siguiente forma: artículo 247.- Se impondrán de dos a seis años y multa de cien a trescientos días multa...

6.- Con fecha primero de febrero de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la fe de erratas del decreto de reformas impugnado, en el que se subsanó la omisión de que adolecía el primer párrafo del artículo 247 del Código Penal para el

Distrito Federal, lo que se hizo en los términos siguientes: dice: Se impondrá de dos a seis años y multa de cien a trescientos días de multa. Debe decir: Se impondrá de dos a seis años de prisión y multa de cien a trescientos días de multa. De lo relacionado con antelación se advierte que la iniciativa de reformas al Código Penal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, que el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión, por conducto del Secretario de Gobernación, adolecía de la irregularidad consistente en que no señalaba que era de prisión la pena de dos a seis años que establecía; que cuando la Cámara de Diputados, primero, y la Cámara de Senadores, después, aprobaron la mencionada iniciativa de reformas, continuaba adoleciendo de esa irregularidad; que así fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro; y que fue hasta el primero de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, fecha en la que se publicó la Fe de Erratas respectiva, cuando se subsanó la citada irregularidad, la cual fue corregida por la Secretaría de Gobernación. Ahora bien, del informe justificado rendido por el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación en ausencia del titular, de los Subsecretarios y del Oficial Mayor de dicha Secretaría de Estado, y en representación del Presidente de la República, se infiere que negó los actos atribuidos al titular del Poder Ejecutivo Federal, consistentes en la publicación del Decreto de Reformas impugnado y en la formulación y publicación de la fe de erratas de ese Decreto. En cambio, del informe justificado rendido por el

propio Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, por ausencia del titular, de los Subsecretarios y del Oficial Mayor de tal dependencia del Ejecutivo Federal, se advierte que confesó como cierto el acto reclamado del Secretario de Gobernación, consistente en la publicación de la Fe de Erratas del Decreto de reformas impugnado, así como en la publicación de este Decreto. Cabe destacar, que no únicamente es atribuible al Secretario de Gobernación el acto de publicación de la referida Fe de Erratas, sino también el acto de formulación de tal Fe de Erratas, como superior jerárquico que es del Director del Diario Oficial de la Federación. Por tanto, al formular y publicar el Secretario de Gobernación la Fe de Erratas también reclamada es de considerarse que efectuó un verdadero acto legislativo, sin tener facultades para hacerlo y sin que previamente el Congreso de la Unión hubiera realizado la adición correspondiente, es decir, la de la frase "de prisión", pues en términos del artículo 73, fracción XXI, párrafo primero, de la Constitución Federal, El Congreso tiene facultad:.. XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse'; luego entonces, al haberlo hecho así, el aludido Secretario de Gobernación actuó motu proprio, con lo que violó las garantías de legalidad y seguridad jurídica instituidas por los artículos 14 y 16 de la Constitución, por lo que se debe conceder la protección de la Justicia Federal solicitada respecto del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos, entre otros ordenamientos, del Código Penal para el Distrito Federal, así como en lo que

concierno a la Fe de Erratas del mencionado Decreto, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 10 de enero y primero de febrero de 1994, respectivamente.

A partir del amparo y la protección al quejoso, se interpuso el recurso de revisión, del mismo conoce una de las Salas que integran a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en su análisis nos dice:

Analizada la parte considerativa de la determinación recurrida, así como las demás constancias que integran el presente toca 1130/98, se advierte que el Juez de Distrito concedió el amparo respecto del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos, entre otros ordenamientos, del Código Penal para el Distrito Federal, así como en lo que concierne a la Fe de Erratas del mencionado Decreto, publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días diez de enero y primero de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, respectivamente, por considerar que el primer párrafo del artículo 247 de dicho código punitivo, que prevé el delito de falsedad de declaración a una autoridad distinta de la judicial, no señalaba que la pena de dos a seis años que establecía era "de prisión" y al haber formulado y publicado el Secretario de Gobernación, motu proprio, la Fe de Erratas en la que pretendió subsanar tal irregularidad, se violaron las garantías de legalidad y seguridad jurídica, instituidas por los artículos 14 y 16 constitucionales, en tanto que desde su origen la iniciativa

presentada por el Presidente adolecía de esa irregularidad, misma que continuó subsistiendo al ser aprobada por la Cámara de Diputados y posteriormente por la de Senadores, habiendo sido publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994 en dichos términos, sin que el Congreso de la Unión quien constitucionalmente es el facultado para corregir tal omisión, lo hubiere hecho, por lo que el actuar del Secretario de Gobernación constituyó un verdadero acto legislativo, ello en la inteligencia de que en el informe justificado respectivo confesó como cierto el acto que se le reclamó, consistente en la publicación de dicha Fe de Erratas, además de serle también atribuible el acto de su formulación, dado su carácter de superior jerárquico del Director del Diario Oficial de la Federación.

Por último la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró infundados los motivos de inconformidad e inoperantes los agravios expresados. En este contexto, en la materia de la revisión, lo procedente es confirmar el fallo recurrido.

Insistimos aún no existe jurisprudencia al respecto, pero por su contenido es digno de estudio pues se confirma la idea expresada en el sentido de que cuando un Estado quiere actuar de manera represiva contra el pueblo lo hace sin misericordia alguna, pues hoy en día pueden estar muchas personas siendo procesadas por el delito de falsedad en declaraciones judiciales y en informes

dados a una autoridad, previstos y sancionados por el artículo 247, fracciones I y IV, del Código Penal para el Distrito Federal a pesar de todo lo antes señalado y sin que se advierta la falta de certidumbre jurídica.

Es necesario insistir en que la sentencia anterior puede llegar a constituir en poco tiempo jurisprudencia obligatoria.

Así mismo, hasta el momento en que se terminó esta investigación, se encontraba radicado un Juicio de Amparo en Revisión en el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, en el cual el quejoso señaló como autoridades responsables al Congreso del Estado de Baja California y otras, aduciendo que la Fe de Erratas relativa a las reformas del artículo 255 del Código Penal y 279 del Código de Procedimientos Penales, ambos del Estado de Baja California son inconstitucionales ya que éstos no cumplieron con las etapas legislativas inherentes al caso.

Para ilustrarnos un poco del caso veamos sólo el artículo 255 del Código Penal de Baja California.

Redacción del artículo 255 antes de la publicación de la Fe de Erratas.

"Artículo 255.- Tipo y punibilidad.- A quien maneje un vehículo de motor en estado de

ebriedad, bajo el influjo de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias que impidan o perturben su adecuada conducción, no será castigado la primera vez cuando no haya provocado daño en las personas o en las cosas, pero el Ministerio Público le apercibirá formalmente, dejando constancia de que si incurre nuevamente en este ilícito dentro del plazo de un año, será consignado a la autoridad judicial.

Si dentro de este plazo, contados a partir del apercibimiento, el sujeto incurre en la misma conducta prevista en el párrafo anterior, se le impondrá prisión de seis meses a dos años seis meses, multa de cincuenta a trescientas veces el salario mínimo y suspensión por seis meses del derecho a conducir vehículo de motor"

Redacción del párrafo segundo del artículo 255 después de la publicación de la Fe de Erratas.

"Cuando se cause daño a las personas o a las cosas o si dentro de este plazo, contados a partir del apercibimiento, el sujeto incurre en la misma conducta prevista en el párrafo

anterior, se le impondrá prisión de seis meses a dos años seis meses, multa de cincuenta a trescientas veces el salario mínimo y suspensión por seis meses del derecho a conducir vehículo de motor"

Como se aprecia existen elementos para considerar la inconstitucionalidad de la Fe de Erratas relativa a la reforma del artículo 255 del Código Penal del Estado de Baja California toda vez que mediante ésta se realiza una variación sustancial del texto, introduciendo un supuesto diverso al que aprobó el Congreso Local, sin haber cumplido con las etapas legislativas inherentes al caso.

A continuación dejaremos constancia de las leyes que en materia fiscal se han declarado inconstitucional, invocando los datos donde pueden ser localizadas para ser consultadas, sin transcribir propiamente la tesis, dejamos constancia de leyes de procedimientos civiles de Chihuahua y de Baja California decretadas inconstitucionales, también existe el dato de un artículo de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito declarado contrario a nuestra Carta Magna, ahora bien, sobre la inconstitucionalidad leyes que tienen que ver con la materia penal ya transcribimos la tesis, pues es importante darnos cuenta en que consistió la inconstitucionalidad, por otro lado es importante señalar que aunque en materia penal existe la retroactividad de la ley sólo en beneficio de la persona y siempre que se trate de

normas contenidas en los códigos penales, será necesario establecer una excepción a esta regla y regular la retroactividad de la ley sobre los códigos procedimentales, siempre que se trate o este en juego estrictamente la libertad de una persona.

Novena Epoca; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: VII, Mayo de 1998; Tesis: P. XLIII/98; Página: 66.

CADUCIDAD. EL ARTÍCULO 850, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE CHIHUAHUA, QUE LA PREVIENE, ES INCONSTITUCIONAL.

Octava Epoca; Instancia: Pleno; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Tomo: 86-2, Febrero de 1995; Tesis: P. IV/95; Página: 17.

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA DE 1974. ES INCONSTITUCIONAL EL DECRETO NUMERO 15 (PUBLICADO EL 10 DE MAYO DE 1990), QUE RESTABLECE LA VIGENCIA DE ESE CODIGO Y DE SUS REFORMAS Y ADICIONES, POR NO SEÑALAR EL TEXTO DE ESTAS NI SUS DATOS DE LOCALIZACION.

Novena Epoca; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: II, Diciembre de 1995; Tesis: P. CXXI/95; Página: 239.

PRENDA, EL ARTICULO 341 DE LA LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO ES INCONSTITUCIONAL POR VIOLACION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

Novena Epoca; Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: III, Abril de 1996; Tesis: II.1o.P.A.16 A; Página: 401.

INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 86 FRACCION III DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Nota: El artículo 86, fracción III, del Código Fiscal de la Federación se refiere al texto vigente hasta el 28 de diciembre de 1994.

Octava Epoca; Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo: XV-II Febrero; Tesis: II.2o.P.A.100 A; Página: 260.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FRACCION II DEL ARTICULO
76 DEL.

Novena Epoca; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: VII, Febrero de 1998; Tesis: P. XII/98; Página: 43.

EMBARGO PRECAUTORIO. EL ARTÍCULO 103 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE LO PREVÉ, VIOLA EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.

Novena Epoca; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: III, Junio de 1996; Tesis: P. LXXXIV/96; Página: 105.

VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTICULO 95, FRACCION III DEL CODIGO FISCAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA QUE AUTORIZA LA COLOCACION DE SELLOS SIN PRECISAR LIMITACIONES ES INCONSTITUCIONAL.

Novena Epoca; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: III, Abril de 1996; Tesis: P. LVIII/96; Página: 126.

RECLAMACION EN JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES INCONSTITUCIONAL EL ARTICULO 242 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION QUE ESTABLECE ESE RECURSO SOLO PARA LOS ACUERDOS QUE DESECHAN UNA DEMANDA DE NULIDAD, Y NO EN CONTRA DE LOS QUE LA TENGAN POR NO INTERPUESTA

Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: II, Diciembre de 1995; Tesis: P. CXXV/95; Página: 264.

VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTICULO 46, FRACCION III, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, EN LA PARTE EN QUE AUTORIZA A LOS VISITADORES A SELLAR O MARCAR MUEBLES, ARCHIVEROS U OFICINAS, A FIN DE ASEGURAR LA CONTABILIDAD O CORRESPONDENCIA, ES INCONSTITUCIONAL.

Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: II, Diciembre de 1995; Tesis: P./J. 52/95; Página: 183.

VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTICULO 45 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, EN LA PARTE EN QUE AUTORIZA A LOS VISITADORES A RECOGER LA CONTABILIDAD PARA

EXAMINARLA EN LAS OFICINAS DE LA AUTORIDAD FISCAL, ES INCONSTITUCIONAL.

Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: II, Octubre de 1995; Tesis: P./J. 27/95; Página: 52.

INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. EL ARTICULO 20 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION ES INCONSTITUCIONAL POR VIOLAR LA GARANTIA DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (TEXTO VIGENTE EN MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).

Octava Época; Instancia: Pleno; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Tomo: 59, Noviembre de 1992; Tesis: P. XCI/92; Página: 32.

VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTICULO 45, FRACCIONES II, V Y VI DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION QUE AUTORIZA A LOS VISITADORES A RECOGER LA CONTABILIDAD PARA EXAMINARLA EN LAS OFICINAS DE LA AUTORIDAD FISCAL ES INCONSTITUCIONAL.

3.3 ANTECEDENTES MEXICANOS DE LA FACULTAD DE INICIATIVA DE LEY A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE LA NACIÓN

Sobre el tema de los antecedentes vamos omitir hacer la relación de leyes y artículos que en un momento histórico dieron a la Suprema Corte de Justicia de la nación la facultad de iniciar leyes, lo anterior porque dichos antecedentes han sido considerados de manera muy atinada en la iniciativa de decreto que presentó el Partido Acción Nacional y forman parte de la motivación y fundamentación de dicha iniciativa, entonces para no ser muy repetitivos desde aquí los remitimos a la parte ya referida.

No obstante lo anterior, también resulta conveniente señalar algunos autores que coinciden con los antecedentes que se presentan en la iniciativa referida, en efecto, sobre este particular se pueden consultar a Ignacio Burgoa, en su obra Derecho Constitucional Mexicano en la página número 846, además del mismo autor en su obra El Juicio de Amparo en la página 1020, también Juventino V. Castro en su reciente obra titulada de La Posible Facultad del Poder Judicial Para Iniciar Leyes, aborda los antecedentes mexicanos de la facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia en las páginas 20, 21 y 25 a la 34, por último también pueden consultarse las leyes Constitucionales de 1836 y

Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843
en la obra Derecho Constitucional de Feliciano Calzada Padrón.

3.4 INICIATIVA, DICTAMEN Y DISCUSIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA ÚLTIMA INICIATIVA DE LEY PARA OTORGAR FACULTADES A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRESENTAR INICIATIVAS DE LEY ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Sentimos que es pertinente dejar constancia del último antecedente que se tiene registrado respecto de alguna iniciativa de ley, dictamen con proyecto de decreto y discusión, que se haya presentado en la Cámara de Diputados para dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

La iniciativa de ley fue presentada por un grupo de diputados pertenecientes al grupo parlamentario de Acción Nacional el día 3 de diciembre de 1997, la discusión se llevo a cabo en la Cámara de Diputados el día 27 de abril de 1999, hace apenas unos meses, según el periódico La Jornada¹⁴⁰ el dictamen no fue aprobado por la oposición, es decir, por Acción Nacional, Partido del Trabajo, Partido de la Revolución Democrática, al perder la mayoría porque no estuvieron sus diputados, es decir, confiaron en si mismos y no conformaron las dos terceras partes de los diputados presentes que se requieren para las reformas a nuestra Constitución, por su

¹⁴⁰ Periódico La Jornada de fecha 28 de abril de 1999, p. 4.

parte el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional rechazó la iniciativa de decreto.

Bien, a continuación y debido a su gran importancia y relación con el tema sujeto de investigación tomaremos en cuenta la exposición de motivos de la iniciativa de decreto presentada, luego pasaremos al dictamen que presentó la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados para fundar su intención de aprobar ante el pleno la iniciativa de decreto, para después dejar también constancia de la discusión que provocó el dictamen.

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 71 CONSTITUCIONAL

La iniciativa de ley fue presentada por un grupo de diputados pertenecientes al grupo parlamentario de Acción Nacional en la LVII Legislatura, el día 3 de diciembre de 1997.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A) INTRODUCCIÓN

"La construcción de un sistema Federal como régimen constitucional de Gobierno ha surgido a través de un esfuerzo arduo a lo largo de nuestra historia como Nación.

La División de Poderes, el respeto a la soberanía de los Estados y la libertad del Municipio, son los pilares que sustentan un auténtico y arraigado Estado federalista; perfeccionarlo ha sido una aspiración constante de quienes creemos y han creído en un régimen democrático como esencia de la legitimidad y fortalecimiento de las instituciones públicas.

Desde la Constitución de 1824 se establece en su artículo 4 que: "La Nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal". Esta división de poderes fue

esbozada ya en el Derecho Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, como fruto de la Revolución de Independencia.

Ésta es la génesis de nuestro sistema con el carácter de república federal, y se establecen las facultades específicas de cada uno de los poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La misma estructura fundamental persiste en las Constituciones de 1857 y la de 1917 que es la que nos rige.

Recientemente, sobre todo en los últimos 20 años, desde 1977 a la fecha, se ha reformado la Constitución en el esquema y equilibrio de los Poderes, principalmente en lo que atañe al Poder Legislativo como medio idóneo para reducir nuestro esquema político firmemente centralista y concentrador del Poder Público. En efecto, las modificaciones de 1977, 1987, 1994 y 1996 tienden principalmente al fortalecimiento de las Cámaras del Congreso de la Unión. Sin considerar de ninguna manera este sendero, abordamos en esta iniciativa una propuesta tendiente a fortalecer más al Poder Judicial, con el mismo propósito y el de lograr, sobre todo, un mejor marco legal en materia de justicia.

En el esquema fundamental de la división de poderes, la potestad de dar origen, formulación y vigencia a la ley es en esencia incumbencia del Poder Legislativo. Sin embargo, A través de la historia de México, se ha considerado que al Ejecutivo le

legítima el tener derecho de iniciativa de ley, el que por su función administrativa fundamenta el contacto continuó con la realidad social, le da la capacidad y el conocimiento para poder formular idóneamente una propuesta de ley.

Y, teniendo el derecho de iniciativa el Ejecutivo, no existe razón de equidad entre los Poderes para que el judicial no lo tenga.

Algunos tratadistas del Derecho Constitucional han manifestado opiniones encontradas, sobre la conveniencia o no de que el Poder Judicial tenga la facultad de iniciar leyes.

Se argumenta por los impugnadores, principalmente, que no es óptimo que el poder que está facultado para aplicar la ley, concurra o intervenga en su formulación, ya que crea una confusión entre el diseño de la norma y su aplicación concreta; y fundamentan su tesis que precisamente ahí radica la esencia de la división de ambos poderes: el Legislativo y el Judicial.

Sin embargo, no han aplicado el mismo criterio en lo que se refiere a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya que éste goza del derecho de iniciar leyes y de ejecutarlas, es decir, darles efectividad instrumentando todos los medios necesarios para que sean cumplidas.

Aunque se han dado reformas al Poder Judicial en los últimos años, éstas son tendientes principalmente a la redistribución de facultades de los órganos del Poder Judicial Federal. Sin embargo, mención específica merece la reforma de diciembre de 1994, la cual primordialmente va encaminada a fortalecer al Poder Judicial, dotando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la facultad de resolver sobre casos de inconstitucionalidad de leyes con efectos generales, abandonando la vieja y tradicional FÓRMULA OTERO, que había persistido hasta esa fecha, que limita la acción del Poder Judicial a la esfera del particular reclamante exclusivamente.

B) FACULTAD DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA INICIAR LEYES

Es necesario para el fortalecimiento de los Poderes, el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga la potestad de iniciar leyes ante las Cámaras Federales ya que, siendo facultad muy propia del Poder Legislativo, nuestra Constitución le atribuye también al Poder Ejecutivo el derecho de iniciativa de ley.

Es digno de tomar en consideración la evolución histórica de las facultades de los poderes, y por lo tanto considerar oportuna, viable y beneficio a la Nación el que el Poder Judicial tenga la facultad también de iniciar leyes.

Nunca se ha considerado que el Ejecutivo al tener la facultad de concurrir en la formación de la ley, incurra en confusión de atribuciones al aplicarla.

Sobre esta circunstancia podría razonarse igualmente que la esencia de la división de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, está entre el diseño y formulación de la ley y su ejecución, y que puede existir confusión entre una y otra facultad.

Es insostenible que persista el argumento que niega la capacidad moral y legal para que el Poder Judicial tenga derecho de iniciativa de ley. Pues a MAYORÍA DE RAZÓN, nunca se ha considerado en nuestra doctrina y en la evolución de nuestro Derecho Constitucional que el Ejecutivo al tener la facultad de veto de una ley, incurra en confusión y además esto sólo es superado por las Cámaras del Congreso de la Unión cuando ratifican la aprobación de la misma por una mayoría calificada de dos terceras partes (artículo 72 constitucional, inciso c).

Además por origen, la formulación de la ley es una facultad exclusiva de las Cámaras Federales y no debe confundirse a la Iniciativa que da inicio a la ley, con la ley aprobada propiamente dicha; ya que toda iniciativa, como es obvio, puede ser rechazada totalmente, aceptada en sus términos, o bien, modificada en el proceso legislativo constitucional.

Por otra parte se ha estimado que la Suprema Corte de Justicia es el órgano más idóneo, técnicamente, para formular ciertos proyectos de ley. Pero, no tiene dicha facultad por considerarse que debe haber completa separación entre la función del juez, intérprete de la ley, y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa: ¿cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiere formulado? (Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa 14^a. Edición, pág. 316).

Este argumento se desvanece si tomamos en cuenta que la Suprema Corte de Justicia como órgano revisor de la Constitución ha corregido sus propios criterios, modificando incluso la jurisprudencia que ha sustentado, variando el significado de los preceptos legales y constitucionales. Vemos cómo la interpretación jurídica de la Suprema Corte de Justicia ha evolucionado para desentrañar el verdadero alcance de las normas. Lo mismo debe decirse respecto de las leyes cuya iniciativa se deba a dicho órgano jurisdiccional, pues nada impide que éste ejerza sus funciones de control constitucional, incluso respecto de disposiciones generales en las que tenga la autoría de su iniciativa, máxime que la renovación frecuente de los Ministros de la Corte hace más probable la innovación de sus antecesores, por la permanente evolución de las instituciones políticas y jurídicas. Además de que no debe perderse de vista que cualquier iniciativa

de ley puede ser modificada en su forma y contenido por las Cámaras que integran el Poder Legislativo Federal.

Es necesario hacer notar que existen diversos tratadistas del Derecho Constitucional más actuales que contrarían la opinión de Tena Ramírez (Burgoa, entre otros).

Nadie más calificado que la propia Suprema Corte de Justicia para presentar iniciativas de ley, por el constante ejercicio que tiene como máximo tribunal de la República en su interpretación y en su aplicación, por ser los ministros juristas experimentados en el conocimiento del derecho, en la interpretación y aplicación de las leyes y de la Constitución, son los más indicados por tener la facultad de presentar iniciativas de ley en los asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación.

Además, en nuestra historia, ha existido como ley vigente la facultad de la Corte para iniciar leyes, como se muestra a continuación.

C) ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN NUESTRA CONSTITUCIÓN

I.- El primer antecedente de nuestro país en que la Corte tuvo la facultad de iniciar leyes, data del 29 de diciembre de 1836, cuando se suscribieron en México los artículos del 26 al 30 de la Ley

Tercera en las Leyes Constitucionales de la República que disponía lo siguiente:

"Artículo 26.- Corresponde la iniciativa de leyes:

- Al Supremo Poder Ejecutivo y a los Diputados, en todas materias.
- A la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo.
- A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales."

"Artículo 28.- Cuando el Supremo Poder Ejecutivo o los Diputados iniciaren leyes sobre materias en que concede iniciativa el artículo 26 a la Suprema Corte de Justicia y juntas departamentales, se oirá el dictamen respectivo de aquélla y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa."

II.- El segundo antecedente es de fecha 30 de junio de 1840, y fue un voto particular del diputado José Fernando Ramírez, en el Proyecto de la Reforma A las Leyes Constitucionales, que indicaba:

"Sexagesimoquinto párrafo.- Corresponde la iniciativa de leyes: primero a los diputados; segundo, al Supremo Poder Ejecutivo, y a las Juntas Departamentales sin excepción de

materias; tercero a la Suprema Corte de Justicia en todo lo relativo en la administración de su ramo".

"Sexagesimoséptimo párrafo.- En las iniciativas sobre administración de justicia se oirá a la Suprema Corte y en cuanto a las de contribuciones, árbitros y éstos se decreten provisionalmente si la urgencia o interés común lo exigen".

VIII. El tercer antecedente data de fecha 25 de agosto de 1842, en el primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, que en artículo 63 ordenaba:

"Artículo 63.- Corresponde la iniciativa de leyes: Al Presidente de la República, asambleas departamentales y diputados, en todas sus materias.

"A la Suprema Corte de Justicia en lo relativo á la administración de su ramo."

IV.- El cuarto antecedente es de fecha 3 de noviembre de 1842 (primera lectura), en el segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, que en su artículo 53 establecía:

"Artículo 53.- Corresponde la iniciativa de leyes: Al Presidente de la República, y a las asambleas departamentales en

todas las materias; y a la Suprema Corte de Justicia y marcial en lo relativo a la administración de su ramo."

V.- El último antecedente constitucional, que fue ley vigente en nuestra historia fue de fecha 12 de junio de 1843 (BASES ORGÁNICAS), publicada por bando nacional el día 14 del citado mes y año, que indicaba en su artículo 53 lo siguiente:

"Artículo 53.- Corresponde la iniciativa de las leyes: Al Presidente de la República a los diputados y a las asambleas departamentales en todas las materias, y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo."

Por otra parte, se presenta a continuación un breve análisis referentes a la facultad para iniciar leyes del Poder Judicial en otros países, de donde se desprende la posibilidad de que se faculte a la Suprema Corte de Justicia de nuestro país con ese derecho.

IX. ANTECEDENTES EN EL DERECHO COMPARADO INTERNACIONAL

A) PAÍSES EUROPEOS

NORUEGA:

En la Constitución de este país, se contempla la necesidad de solicitar la opinión en cuestión de derecho al TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, cuando exista una iniciativa, en la cual, por su naturaleza, se requiere de la terminología jurídica; al respecto el artículo 83 de la Constitución de Noruega contempla:

"Artículo 83.- El *Storting* podrá consultar la opinión del Tribunal Supremo de Justicia (*Hoyyesterett*) en cuestiones de derecho."

ESPAÑA:

La Constitución Española en el primero de sus artículos, dispone lo siguiente:

"Artículo 1.- Las cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la preparación y elaboración de las leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al jefe del Estado."

"Artículo 2.- Las Cortes se componen de Procuradores natos y electivos, a saber:

a).- Los ministros

b).- Los consejeros nacionales

c).- El presidente del Consejo del Estado, el Tribunal Supremo de Justicia y el Consejo Supremo de Justicia Militar.”

B) PAÍSES LATINOAMERICANOS

Diversos países de América Latina consagran la facultad de que venimos hablando a favor de la Suprema Corte de Justicia:

COLOMBIA:

En su artículo 154, en su último párrafo, dispone lo siguiente:

“Ultimo párrafo.- La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materia relacionada con sus funciones.”

CUBA.

Existe una disposición similar en la que se faculta a la Suprema Corte para presentar iniciativas de ley, el artículo 88 de su Constitución en su inciso e) dispone:

"Artículo 88.- La iniciativa de leyes compete:

a) a d).-
.....

e).- Al Tribunal Supremo Popular, en materia relativa a la administración de justicia."

ECUADOR:

En el artículo 133 de su Constitución, contempla:

"Artículo 133.- Tiene exclusivamente iniciativa de ley:

1 a 2.....

3.- La Corte Suprema de Justicia en materias relativas al órgano judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales;..."

HONDURAS:

Según lo dispuesto por el artículo 313 de su Constitución, que dispone:

"Artículo 313.- Tienen exclusivamente la iniciativa de ley los diputados al Congreso Nacional, el Presidente de la República, por

medio de los Secretarios de Estado, así como la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Nacional de Elecciones, en asuntos de su competencia."

NICARAGUA:

También contempla en su Constitución, concretamente en el artículo 140 la facultad a la Suprema Corte para legislar, y dispone lo siguiente:

"Artículo 140.- Tienen iniciativa de ley los representantes ante la Asamblea Nacional y el Presidente de la República; también la Corte de Justicia y el Consejo Supremo electoral, en materias de su competencia. Este derecho de iniciativas será regulado por el estatuto general y el reglamento interno de la Asamblea Nacional."

PERÚ:

Dispone en el artículo 190 de su Constitución lo siguiente:

"Artículo 190.- Tienen derecho de iniciativas, en la formación de leyes y resoluciones legislativas, los Senadores, los Diputados y el Presidente de la República. También lo tienen la Corte Suprema de Justicia y el órgano de Gobierno de la región en las materias que le son propias.

VENEZUELA:

Se encuentra en el artículo 165 de su Constitución lo siguiente:

"Artículo 165.- La iniciativa de las leyes corresponde:

1 a 3 .-.....

4.- A la Suprema Corte de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimiento judicial".

PANAMÁ:

La Constitución de Panamá contempla la posibilidad de que su Suprema Corte conozca de leyes, según el artículo 159, que indica:

"Artículo 159.- Las leyes serán propuestas:

A) Cuando sean orgánicas:

1...

2...

3.- Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador Administrativo, siempre que se trate la expedición o reformas de los códigos nacionales."

BRASIL

En este país, su Constitución habilita a la Suprema Corte para iniciar leyes, según dispone el artículo 61 de la siguiente manera:

"Artículo 61.- La iniciativa para las leyes complementarias y ordinarias corresponde a cualquier miembro o comisión de la Cámara de Diputados, del Senado Federal o del Congreso Nacional, al Presidente de la República, al Supremo Tribunal Federal, a los Tribunales Superiores, al Procurador General de la República, y a los Ciudadanos, en la forma y en los casos previstos en esta Constitución."

REPÚBLICA DOMINICANA:

En el caso específico de este país, su Constitución en el artículo 38 dispone:

"Artículo 38.- Tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes:

- a) Los Senadores y Diputados;
- b) El Presidente de la República;
- c) La Suprema Corte de Justicia;
- d) La Junta Central Electoral en asuntos electorales."

EL SALVADOR:

La Constitución de este país habilita a su Corte Suprema para conocer iniciativas relativas al órgano Judicial, del notariado y la abogacía, según disponen los artículos 133 y 203 de la siguiente manera:

"Artículo 133.- Tienen exclusivamente iniciativa de ley:

- a) Los Diputados;
- b) El Presidente de la República por medio de Ministros;
- c) La Suprema Corte de Justicia en materia relativa al órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales; y
- d) Los Consejos Municipales en materia de impuestos municipales."

"Artículo 203.- Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras del Congreso, a propuesta de sus miembros, a proposición del Poder Ejecutivo, a iniciativa popular o a la Corte Suprema de Justicia en los casos y en las condiciones previstas en esta Constitución y en la ley."

GUATEMALA:

La Constitución de este país, dispone en su artículo 174 lo siguiente:

"**Artículo 174.**- Para la formación de las leyes tienen iniciativa los Diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos en Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral."

VI. ANTECEDENTES DE LAS LEGISLACIONES LOCALES EN MÉXICO

Por otra parte, Acción Nacional el 9 de septiembre de 1966 presentó una iniciativa tendiente a la habilitación para que la Suprema Corte de Justicia pueda iniciar leyes exclusivamente respecto de la organización y presupuesto del Poder Judicial.

VII. LA FACULTAD DE INICIAR LEYES DEL PODER JUDICIAL EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES

A continuación se resumen los Estados cuyas constituciones establecen la facultad de los Tribunales Superiores de Justicia con su respectivo artículo constitucional en que se otorga el derecho de iniciar leyes.

Constitución de Aguascalientes, artículo 30; de Baja California, artículo 25; de Coahuila, artículo 59; de Colima, artículo 37; de Chiapas, artículo 25; de Chihuahua, artículo 68; de Durango, artículo 63; de Guanajuato, artículo 49; de Guerrero, artículo 52; de Hidalgo, artículo 31; de Jalisco, artículo 16; de México, artículo 59; de Michoacán, artículo 36; de Morelos, artículo 42; de Nayarit, artículo 49; de Nuevo León, artículo 69 y 69; de Oaxaca, artículo 37; de Sinaloa, artículo 45; de Sonora, artículo 53; de Tabasco, artículo 60; de Tamaulipas, artículo 64; de Tlaxcala, artículo 35; de Veracruz, artículo 70; de Yucatán, artículo 35 y de Zacatecas, artículo 30.

En todas ellas se establece el derecho que tiene el Tribunal Superior de la respectiva entidad federativa, para iniciar leyes ante el Congreso Local. En algunos Estados el Derecho se limita a los asuntos del ramo judicial y en otros, se reconoce sin limitación alguna."

VIII. CONCLUSIÓN

Es de enfatizar, que además a las razones de equilibrio de poderes, existan razones de interés público de la Nación, pues es innegable que la alta calidad técnica y la experiencia de los integrantes del más Alto Tribunal de la Federación, con su propuesta oportuna, incidirá en el mejoramiento de la legislación en materia de justicia.

Esto es relevante en la actualidad, ya que se cuestiona por la ciudadanía la capacidad de las autoridades de todas las esferas para impartir justicia.

Por razón de especialización, se considera razonable que dicha facultad de iniciar leyes, se circunscriba a la materia de asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación, ya que esa área es de esperarse que surjan iniciativas de alta calidad profesional y en relación de las necesidades prácticas que surgen en el momento oportuno.

Por lo anteriormente argumentado y expuesto sometemos a la consideración de esta Cámara de Diputados, la siguiente:

INICIATIVA DE DECRETO QUE ADICIONA Y REFORMA EL
ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.

Artículo Único.- Se adiciona con una fracción IV y reforma el párrafo final del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.-.....

II.-.....

III.-.....

IV.- A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones en las mismas, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los Diputados o los Senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento respectivo.

TRANSITORIOS.

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.¹⁴¹

Tal y como ha quedó asentado anteriormente con fecha 27 de abril de 1999 se llevó a cabo la presentación del dictamen y discusión del mismo en la Cámara de Diputados, a continuación veremos los términos de dicho dictamen y su correspondiente discusión.

¹⁴¹ V. CASTRO Juventino, *LA POSIBLE FACULTAD DEL PODER JUDICIAL PARA INICIAR LEYES*, Primera Edición 1999, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 55 - 71.

EL PRESIDENTE:

El siguiente punto del orden del día es la primera lectura del dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de que se encuentra publicado en la Gaceta Parlamentaria del día 23 de abril, consulte la Secretaría a la Asamblea si se le dispensa la segunda lectura y se pone a discusión y votación de inmediato.

EL SECRETARIO JUAN JARAMILLO FRINCAS:

Por instrucciones de la Presidencia, con fundamento en el artículo 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se consulta a la Asamblea si se le dispensa la segunda lectura y se pone a discusión y votación de inmediato.

Los diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo...

Los diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo... Se dispensa la segunda lectura.

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

Honorable Asamblea: a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que suscribe, fue turnado para su estudio y dictamen el proyecto de adición de una fracción IV al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentado el 3 de diciembre de 1997, por los diputados: Abelardo Perales Meléndez, Baldemar Tudón Martínez, Francisco Javier Reynoso N., Rafael A. Castilla Peniche, Rafael Sánchez Pérez, Jorge López Vergara, María de la Soledad Baltazar Segura, Germán Martínez Cázares y Benjamín Gallegos Soto, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, al pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso e la Unión, en ejercicio de la facultad que les otorgan los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta comisión, de conformidad con las facultades que le confieren los artículos 42, 43 fracción II, 48, 56 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 60, 65, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de los integrantes de esta Asamblea, el presente dictamen, de acuerdo con los siguientes

ANTECEDENTES

A) Para su estudio y dictamen, el 3 de diciembre de 1997, la mesa directiva de la Cámara de Diputados turnó la presente iniciativa a esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

B) Según se desprende de la exposición de motivos de la propia iniciativa, su objetivo fundamental es contribuir al perfeccionamiento del Estado de Derecho, mediante el impulso al equilibrio entre poderes y al fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación. Para ello, se propone una adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la que se otorgue a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de iniciar leyes o decretos, en el ámbito de la competencia del Poder Judicial de la Federación.

De acuerdo con los antecedentes anteriores esta comisión dictaminadora pasa a exponer sus

CONSIDERACIONES

En general coincidimos con los iniciadores en el sentido de que, ante la necesidad de contribuir a la consolidación del estado de derecho y al equilibrio entre los poderes federales, resulta

imperiosa e impostergable la actuación de este Congreso de la Unión, en el sentido de emitir disposiciones y modificaciones constitucionales y legales tendientes al fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, así como a la consolidación de su función como órgano de control de constitucionalidad, encargado de salvaguardar el marco constitucional vigente.

Respecto de lo anteriormente mencionado, esta comisión cree conveniente manifestar lo siguiente:

La iniciativa objeto del presente dictamen pretende facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para iniciar, ante el Congreso de la Unión, leyes y decretos; sin embargo esta comisión dictaminadora considera oportuno hacer algunas precisiones al respecto, a efecto de dejar claros los alcances de la iniciativa.

1.- Se ha cuestionado los beneficios que se obtendrán al facultar a la Suprema Corte de Justicia para que participe en los procesos de creación de normas secundarias, debido a que sería la misma autoridad, en su caso, encargada de ejercer los controles de constitucionalidad, a través de las figuras del juicio de amparo y de la acción de inconstitucionalidad. Al respecto, esta comisión hace suyo el argumento esgrimido por los iniciadores, en el sentido de que iniciar una ley no equivale a expedirla, pues es evidente que esta última atribución es exclusiva de los integrantes del Congreso de la Unión. Por lo tanto, en nada

afecta el proceso de revisión constitucional el hecho de que éste verse sobre una ley que haya sido iniciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En tal situación, lo que se somete a revisión, sería una ley expedida por el Congreso de la Unión y no una iniciativa que, además, no es improbable que pueda ser objeto de diversas modificaciones a lo largo de su tramitación legislativa.

En este mismo sentido, cabe señalar que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal o por las legislaturas de los estados no afectan ni disminuyen las atribuciones que tiene el Congreso Federal, como el único órgano encargado de aprobarlas, modificarlas o desecharlas. En consecuencia, en nada demerita al Congreso de la Unión la facultad de iniciativa que se pretende otorgar a la cabeza del Poder Judicial de la Federación. Por el contrario, lo único que se persigue es equilibrar las responsabilidades de los poderes federales en beneficio de la tarea común: procurar mejores leyes, mejores resoluciones y el mayor respeto a los derechos de las personas, con el consiguiente fortalecimiento del principio de separación de poderes.

En otro orden de ideas, las diversas instancias que integran el Poder Judicial de la Federación y la propia Corte, tienen competencia jurisdiccional en todos los distintos ámbitos y ramas de la legislación, como son entre otras:

Electoral (artículo 99 constitucional);

Administración, vigilancia u disciplina del Poder Judicial de la Federación (artículo 100 constitucional);

Resolución de controversias que se suscitan por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales (artículo 103 constitucional);

Conocimiento de las controversias del orden civil o criminal que sean materia federal (artículo 104 fracción I constitucional);

Conocimiento de recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo (artículo 104 fracción I-B constitucional);

Resolución de las controversias que versen sobre Derecho Marítimo (artículo 104 fracción II constitucional);

Resolución de las controversias en que la federación fuese parte (artículo 104 fracción III constitucional);

Conocimiento de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (artículos 104 fracción IV y 105 constitucionales);

Conocimiento de las controversias que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, que versen sobre límites territoriales (artículo 104 fracción V constitucional);

Casos concernientes al cuerpo diplomático y consular (artículo 104 fracción VI constitucional);

Controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los del Distrito Federal (artículo 106 constitucional y

Conflictos con motivo de la coordinación fiscal.

Sin embargo, los integrantes de esta comisión que dictamina estimamos que la facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia, debe estar limitada "a los asuntos de competencia del Poder Judicial de la Federación", entendiéndose por tal únicamente su organización y funcionamiento interior, pero no todas aquellas materias sobre las que se extiende su jurisdicción.

En consecuencia, las aportaciones e iniciativas que pudiese presentar la Suprema Corte de Justicia deben estar limitadas a la organización y funcionamiento del Poder Judicial, ámbito en el cual

el conocimiento y la experiencia de los ministros de la Corte será, sin duda, invaluable y enriquecedor.

Consecuentemente, los integrantes de esta comisión estimamos que la facultad de iniciar leyes, que este dictamen otorga a la Suprema Corte de Justicia, debe limitarse al régimen interno del Poder Judicial, es decir, al sistema de disciplina a que deben someterse sus integrantes, a su organización, al funcionamiento de sus órganos, a la distribución del presupuesto y, por el contrario, no debe abarcar cuestiones sustantivas o procesales ni gozar de los mismos alcances otorgados a las iniciativas del Ejecutivo de la Unión, de legisladores federales o de los congresos locales.

2.- Por otro lado, del texto de la iniciativa parece desprenderse que se estaría otorgando, indirectamente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de iniciar modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta comisión considera que todo cambio a la Constitución implica modificaciones a las decisiones políticas fundamentales adoptadas por el pueblo mexicano. Por ello, la facultad de iniciar reformas o adiciones a nuestra Carta Magna debe mantenerse reservada a aquellos poderes o autoridades cuyo origen sea la elección popular, mismos que gozan de una

legitimidad democrática electoral, de la que no se ven investidas las autoridades jurisdiccionales.

Los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no actúan con base en plataformas electorales o en programas políticos ni desarrollan campañas para acceder a sus cargos, por lo que no sería deseable otorgarles la facultad de proponer modificaciones a la Ley Fundamental del Estado mexicano, cuyo contenido es esencialmente político.

Otro argumento en el mismo sentido implicaría que las exposiciones de motivos de las iniciativas de reforma constitucional presentadas por la Suprema Corte de Justicia y aprobadas sin modificaciones por el Constituyente Permanente, constituirían verdaderas interpretaciones *a priori* de un texto constitucional, lo que podría predeterminar las opiniones posteriores de nuestro máximo tribunal respecto de dichos preceptos constitucionales; ello podría menguar y viciar la función de control constitucional encomendada por la propia Constitución Federal a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo anterior, esta dictaminadora reconoce que la facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe circunscribirse a leyes secundarias, y no tener por objeto posible reformas o adiciones a la Constitución.

3.- Los integrantes de esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, junto con lo iniciadores, **consideramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano idóneo, técnicamente, para formular ciertos proyectos de ley.**

Es conveniente precisar que no se busca que los juristas o los juzgadores sean los únicos que pueden plantear propuestas de ley, sino que en la formulación de éstas puedan intervenir quienes deben aplicarlas.

En apoyo de lo anterior, no debe soslayarse la circunstancia de que a la fecha hay cuestiones urgentes planteadas en lo particular y que no han sido consideradas para ser objeto del proceso legislativo. Sin duda, las aportaciones que puedan hacer la Corte por la vía de su facultad de iniciativa, en éstas y otras materias, robustecen nuestro proceso legislativo, en beneficio del Estado de Derecho.

Una vez expuestas las consideraciones de esta comisión, estimamos oportuno señalar, a manera de síntesis, las siguientes

CONCLUSIONES

A) A juicio de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, es favorable y conveniente otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de iniciar normas

secundarias ante el Congreso de la Unión. Con ello, se busca generar una corresponsabilidad en el proceso de creación de normas secundarias y así lograr el enriquecimiento de nuestro orden jurídico.

B) La facultad a que hace mención el párrafo anterior se circunscribe a cuestiones de administración interior, organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.

C) Según quedó ya expuesto, no se busca que el más alto tribunal del país tenga acceso a la presentación de iniciativas de modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como resultado de lo anterior, esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se permite someter a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de decreto de modificación al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DECRETO

Por el que se reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único. Se adiciona una fracción IV, se adiciona un párrafo y se modifica el párrafo último del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71...

I a la III...

IV. A la Suprema Corte de Justicia, en asuntos relativos a la administración interior, organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.

Podrán iniciar reformas a esta Constitución exclusivamente quienes se encuentren en los supuestos contenidos en las fracciones I a la III anteriores.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por la Suprema Corte de Justicia o por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento respectivo.

ARTÍCULO TRANSITORIO

Unico. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

EL PRESIDENTE:

En consecuencia, está a discusión en lo general y en lo particular el artículo único del proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Presidencia informa que se han registrado para la discusión en lo general y en lo particular del artículo único del proyecto de decreto, los siguientes diputados: Juan José Cruz Martínez, del Partido del Trabajo; Francisco Javier Reynoso Nuño, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; Alberto López Rosas, del Partido de la Revolución Democrática y Fidel Herrera Beltrán, del Partido Revolucionario Institucional, en la primera ronda.

Tiene el uso de la palabra el diputado Juan José Cruz Martínez, hasta por 10 minutos.

EL DIPUTADO JUAN JOSÉ CRUZ MARTÍNEZ:

Con su venia, diputado Presidente; compañeras y compañeros diputados:

El grupo parlamentario del Partido del Trabajo, acude a esta tribuna para fijar su posición acerca del dictamen presentado por

las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, por el que se reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El contenido de la reforma presentada por las comisiones unidas que suscriben el dictamen, tiene el propósito de otorgar facultad de iniciativa de leyes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo en asuntos relativos a la administración interior, organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.

Desde nuestros primeros textos constitucionales, en los que se establece la teoría de la división de poderes, se ha dividido el poder público en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, teniendo éste último la importantísima función de dirimir conflictos entre particulares por la aplicación de las normas jurídicas.

En la evolución que ha tenido el Poder Judicial de la Federación, desde la obtención de la independencia hasta nuestros días, ha sido diversa, tanto la composición en cuanto al número de integrantes, particularmente del pleno de la Suprema Corte, así como la forma de acceso al cargo, como de las atribuciones de las que se haya investido dicho poder.

Si bien es cierto que las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se han ido incrementando conforme evoluciona la sociedad mexicana, basta recordar su conocimiento en

materia de amparo en el siglo pasado a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en fechas más recientes, para ser precisos en esta administración presidencial. En congruencia con esta evolución de la sociedad, resulta pertinente dotar de facultad de iniciativa al pleno de nuestro máximo tribunal.

En las constituciones políticas de varios estados se otorga al Poder Judicial local facultad de iniciativa de leyes, en asuntos relativos a la organización interior de dicho poder, tal es el caso del Estado de México, Quintana Roo, entre otros.

En el dictamen que hoy discutimos se pretende dotar a la Suprema Corte de Justicia de facultad de iniciativa en asuntos concernientes a su régimen, tal sería el caso de una iniciativa de ley que afectara la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, es pertinente dejar claro que el hecho de que la Suprema Corte pueda ejercer su facultad de iniciativa de leyes, no vincula a que automáticamente el Poder Legislativo apruebe dichas propuestas, sino que el Legislativo sigue manteniendo su facultad de, conforme al artículo 72 constitucional y las disposiciones legales secundarias, aprobar o desechar las iniciativas que le son turnadas.

Expresamente se excluye a la Suprema Corte de Justicia la facultad de iniciativa para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ella por ser el Poder Judicial, el intérprete máximo de nuestra norma fundamental y pudiera considerarse que la opinión técnica sobre las interpretaciones de algún precepto constitucional en el que se establece el contenido y alcance de la misma, pudiera orientar el sentido aprobatorio de una iniciativa presentada por la Corte.

Debemos de tener presente que todo cambio en nuestra Constitución, implica necesariamente una decisión política fundamental y en ella deben de estar involucradas los titulares de los poderes públicos, cuya legitimidad en el acceso al cargo deriva de la voluntad mayoritaria de los electores mexicanos, también debemos de recordar que la Suprema Corte de Justicia se integra a partir de la colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Compañeras y compañeros diputados: para el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, es imperativo fortalecer en el texto constitucional, el marco de colaboración entre los poderes públicos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En el régimen de facultades expresas que establece el artículo 124 constitucional, es prioritario que cada uno de los poderes públicos se circunscriba al ámbito de competencias que la Constitución les otorga. Por ello otorgar facultad de iniciativa de leyes a la Suprema Corte de

Justicia de la Nación no demerita al Legislativo, sino que fortalece la colaboración entre poderes públicos.

Por las consideraciones antes expuestas, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo votará a favor en lo general y en lo particular del dictamen que hoy se somete a la consideración de este pleno.

EL PRESIDENTE:

Tiene la palabra el diputado Francisco Javier Reynoso Nuño, del grupo parlamentario del Partido acción Nacional, hasta por 10 minutos.

EL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER REYNOSO NUÑO:

Con su permiso, señor Presidente; compañeros diputados:

Muchas gracias por tener la oportunidad de expresar el posicionamiento del Partido Acción Nacional en su iniciativa que compartimos con los demás partidos políticos, como el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Verde y el Partido del Trabajo y esperamos que los compañeros del PRI también nos apoyen.

El Partido Acción Nacional en toda su historia parlamentaria ha presentado propuestas e iniciativas tendientes a la construcción

de un sistema federal a través de un régimen constitucional tendiente a lograr un equilibrio de poderes dentro de una división sana de los mismos, así como el respeto sano de la soberanía de los estados y el fortalecimiento de los municipios.

Esto nos permite crear un auténtico estado federalista; perfeccionarlo ha sido una aspiración constante de quienes creemos y han creído en un régimen democrático como esencia de la legitimidad y fortalecimiento de las instituciones públicas.

Recientemente y sobre todo en los últimos años, desde 1977 a la fecha, se ha reformado la Constitución en el esquema y equilibrio de poderes, principalmente en lo que atañe al Poder Legislativo como medio idóneo para reducir nuestro esquema político firmemente centralista y concentrado del poder público a través del presidencialismo exacerbado como un megapoder en este país.

En efecto, las modificaciones de 1977, 1987, 1994 y 1996, tienden principalmente al fortalecimiento de las cámaras del Congreso de la Unión.

En el esquema fundamental de la división de poderes, la potestad de dar origen, formulación y vigencia a la ley, en esencia, incumbe al Poder Legislativo. Sin embargo, a través de la historia de México se ha considerado que al Ejecutivo se le legitima el

derecho de tener iniciativa de ley, el que por su función administrativa fundamental el contacto continuo con la realidad social y por ello se le da la capacidad y el conocimiento para poder formular idóneamente una propuesta de ley y teniendo el Ejecutivo el derecho de iniciativa, no existe razón ni equidad para que el Poder Judicial no lo tenga.

Algunos tratadistas de Derecho Constitucional han manifestado opiniones encontradas sobre la conveniencia o no de que el Poder Judicial tenga la facultad de iniciar leyes. Se argumenta por los impugnadores principalmente, que no es óptimo que el poder que esta facultado para aplicar la ley concorra o intervenga en su formación, ya que se crea una confusión entre el diseño de la norma y su aplicación concreta y fundamentan su tesis que precisamente ahí radica la esencia de la división de poderes entre el Legislativo y Judicial.

Sin embargo, no han aplicado el mismo criterio en lo que se refiere a los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya que éste, el último, goza del derecho de iniciar leyes y de ejecutarlas, instrumentando todos los medios necesarios para que sean cumplidas.

Es necesario para el fortalecimiento de los poderes, el que la Suprema Corte de Justicia tenga la potestad de iniciar leyes ante las cámaras federales, ya que siendo facultad muy propia del Poder

Legislativo, nuestra Constitución le atribuye al Poder Ejecutivo dicha facultad de iniciar leyes.

Hoy por hoy la sociedad reclama la participación de todos los ciudadanos a través de la propuesta de todos los partidos como es la iniciativa popular. Si esta nueva forma de expresión está dándose en el país a través de las legislaturas locales, no tarda esta Cámara, que también discute este tema, por lo cual no podemos ser ajenos a la historia, como hoy se ha hecho en relación a que se le niegue dicha facultad a nuestro máximo tribunal de nuestro país.

Sin embargo, nunca se ha considerado que el Ejecutivo al tener facultad de concurrir en la formación de leyes, incurra en confusión de atribuciones. Es insostenible que persista el argumento que niega la capacidad moral y legal, para que el Poder Judicial tenga derecho a iniciar leyes, pues a mayoría de razón nunca se ha considerado en la doctrina y en la evolución de nuestro Derecho Constitucional, que el ejecutivo al tener la facultad de veto en una ley, incurra en confusión y además éste sólo es superado por las cámaras del Congreso de la Unión, cuando ratifican la aprobación de la misma por una mayoría calificada de dos terceras partes.

Además por origen, la formulación de la ley es una facultad exclusiva de las cámaras federales y no debe confundirse a la

iniciativa que da inicio a la ley, como la ley aprobada propiamente dicha, ya que toda iniciativa como es obvio puede ser rechazada totalmente o bien modificada en el proceso legislativo constitucional.

Por otra parte, se ha estimado que la Suprema Corte de Justicia órgano más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, pero no tiene dicha facultad, por considerarse que debe haber completa separación entre la función del juez intérprete de la ley y la del legislador, en el cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa.

¿Cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de Justicia la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiera formulado y está en la discusión? Este argumento se desvanece si tomamos en cuenta que la Suprema Corte de Justicia, como órgano revisor de la Constitución, ha corregido sus propios criterios, modificando incluso la jurisprudencia que ha sustentado, variando el significado de los preceptos legales y constitucionales; vemos cómo la interpretación jurídica de la Suprema Corte de Justicia ha evolucionado para desempeñar el verdadero alcance de las normas.

Lo mismo debe decirse respecto de leyes cuyas iniciativas se deba dar a dicho órgano jurisdiccional, pues nada impide que éste ejerza sus funciones de control constitucional, incluso respecto de

disposiciones generales en las que tenga la autoría de su iniciativa, máxime que la renovación frecuente de los ministros de la Corte, hace más probable la innovación de opiniones y criterios diferentes que los de sus antecesores, por la permanente evolución de las instituciones políticas jurídicas, además de que no debe perderse de vista que cualquier iniciativa de ley puede ser en su caso modificada en su forma y en su contenido por las cámaras que integran el Poder Legislativo Federal.

Es necesario hacer notar que existen diversos tratadistas de Derecho Constitucional más actuales que contrarian la opinión del señor Tena Ramírez, entre ellos, Ignacio Burgoa. Nadie más calificado que la propia Suprema Corte de Justicia para presentar iniciativas de ley, por el constante ejercicio que tiene como máximo tribunal de la República en su interpretación y en su aplicación, por ser los ministros juristas experimentados en el conocimiento del Derecho, en la interpretación y aplicación de las leyes y de la Constitución. Son los más indicados por tener la facultad de presentar iniciativas de ley en los asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación.

Yo quisiera en los últimos momentos de esta investigación, señalar a ustedes, que esto no es nuevo en otros países, las comparaciones son malas, pero tenemos que construir el consenso. Noruega tiene esta facultad para el máximo tribunal, Colombia tiene esta facultad en los mismos términos, Cuba, Ecuador,

Honduras, Nicaragua, Perú, Venezuela, Panamá, Brasil, República Dominicana, El Salvador, Guatemala.

Yo siento, señores diputados, que en términos de construir un nuevo entorno en lo que pudiera darse la forma de ver la vida de este país, ahora que se está hablando de justicia y de cómo administrarla y cómo se debe de legislar, esta facultad negada a la Corte debe darse por este Congreso en términos de la iniciativa que hoy se presenta y los invito a todos a ustedes para que votemos a favor.

Muchas gracias.

EL PRESIDENTE:

Tiene la palabra el diputado Alberto López Rosas, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, hasta por 10 minutos.

EL DIPUTADO ALBERTO LÓPEZ ROSAS:

Gracias, señor Presidente: compañeras y compañeros miembros de esta Asamblea:

Vengo ante esta tribuna en representación de mi fracción, PRD, a fijar postura en relación a la iniciativa de reformas que hoy se presenta.

La elaboración de leyes debe estar sometida a las exigencias y a las necesidades de la sociedad. Las tesis, teorías, doctrinas y aun jurisprudencias, se ven por lo regular rebasadas ante una concreta realidad. Así, el constituyente de 1917 introdujo en la Constitución General de la República las garantías sociales, innovando desde ese año, en relación con otras constituciones de la época, que sólo contenían las garantías individuales en su parte dogmática y en su parte orgánica.

Introducir los principios de seguridad social dio a México reconocimiento internacional por su audacia de justicia, que rompía toda doctrina tradicional imperante en esa época. Así, ante los avances de la sociedad y ante las necesidades de fortalecer a las instituciones nacionales que constantemente se ven obstaculizadas por trámites y gestiones ante otras instancias gubernamentales u otros poderes de la Federación, **se hace necesario e impostergable que se otorguen facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que constitucionalmente cuente con ellas para presentar iniciativas de ley ante este honorable Congreso, en materia exclusiva de su propia vida orgánica, en los términos a que se refiere el artículo único del decreto por el**

que se reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Congreso de la Unión tiene el derecho de organizar su vida orgánica. Si bien puede considerarse que es un poder surgido por elección popular, también es cierto que esta soberanía, tomando en consideración las necesidades y lo benéfico que puede resultar para la eficacia de la administración de justicia, no puede ni debe regatear a un Poder de la Federación su legítimo derecho de organizar su vida administrativa.

Es deber de uno de los poderes de la Federación, como es el Congreso de la Unión, colaborar con los demás poderes para lograr eficientar el ejercicio de sus atribuciones y obtener los resultados que más beneficien a la sociedad en su conjunto, **cuidando siempre desde luego en que las reformas no invadan las facultades en materia de reformas constitucionales o de leyes que nada tengan que ver con lo que es la vida orgánica del Poder Judicial.**

Mantener atavismos legales es refrenar los impulsos sociales que reclaman eficiencia y eficacia y ante esos reclamos requerimos alentar reformas que llevan a esos nobles propósitos.

En otros tiempos, en años pasados recientes se otorgó facultades electorales jurisdiccionales a la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, no obstante que cuando se debatía esa iniciativa, se argumentaba que era inadmisibile la facultad de otorgarle ejercicios de jurisdicción electoral a la Suprema Corte, porque politizaría a ese órgano. Hubo muchos argumentos que tratan de impedir que la Suprema Corte tuviera competencias en materia electoral. Sin embargo, fue otorgada y hoy está dando resultados.

Por tales razones mi fracción, el Partido de la Revolución Democrática, votará a favor de la iniciativa en lo general y en lo particular, deseando que con ello se optimice la noble tarea de administrar justicia.

Muchas Gracias.

EL PRESIDENTE:

Tiene el uso de la palabra el diputado Fidel Herrera Beltrán, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, hasta por 10 minutos.

EL DIPUTADO FIDEL HERRERA BELTRÁN:

Señor Presidente; honorable Asamblea:

Desde luego que la posición de nuestro grupo parlamentario es a favor de la plenitud y la majestad de las funciones del Poder Judicial de la Federación.

Todo el respaldo al Poder Judicial para aproximar a la sociedad y al pueblo a la demanda y aspiración de justicia. Pero hacerlo significa un acto de responsabilidad para agregar a las 11 hipótesis de control de la constitucionalidad, que hemos depositado en el órgano superior de justicia de la nación.

Requerimos analizar y estudiar para que una determinación legal de esta naturaleza sirva al objetivo que perseguimos y no lo obstruya, dificulte, entorpezca o detenga.

Por eso desde ahora nuestro grupo parlamentario en este marco de acciones a favor de la Suprema Corte de Justicia, anuncia su respaldo a las reformas constitucionales que hace unos momentos han aprobado los grupos parlamentarios en el Senado de la República, para establecer un nuevo orden de relaciones entre la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal. Reformas en este caso sí, bien diseñadas, analizadas, estudiadas y decididas responsablemente.

Hoy aquí, debatimos acerca de posibilidades en un dictamen de reformas al artículo 71 de la Constitución, para entregar a la

Suprema Corte la facultad de iniciar leyes en asuntos relativos a su administración interior y a su organización y funcionamiento.

Nuestro grupo quiere orientar bien los términos de este debate. Recordemos que en 1994 el Constituyente Permanente aprobó trascendentales reformas al Poder Judicial, por medio de las cuales entre otras cuestiones entregamos a la Suprema Corte de Justicia, adicionalmente a sus competencias en materia de control de la constitucionalidad de actos y de leyes por la vía de amparo, la facultad para resolver con efectos derogatorios sobre la inconstitucionalidad de leyes, así como controversias constitucionales.

Y por otra parte, en el orden de su organización y funcionamiento interno, la reforma de 1994 introdujo una nueva distribución de competencias en materia de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial entre la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal.

En esa redistribución de facultades, la Corte perdió varias que tradicionalmente había ejercido, entre las que se cuenta la de designación de jueces y magistrados.

Posteriormente, en 1996, se incorporó al Poder Judicial de la Federación el Tribunal Electoral del Poder Judicial, con lo cual corresponde a ese poder, en última instancia, decidir sobre la

integración de los otros dos poderes de la Unión: EL Legislativo y el Ejecutivo y hoy, en el Senado de la República, se han votado reformas a los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución, que establecen modificaciones a los supuestos que modificaron las relaciones y facultades de la propia Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura y las reglas de competencia entre los órganos del Poder Judicial.

En el dictamen que hoy está a nuestra consideración no existe un solo comentario ni referencia a estos antecedentes inmediatos y necesarios para ilustrar el juicio de los legisladores y el sentido de su voto.

Antes de votar, debemos imponernos del alcance de estas reformas y a la luz de ellas y de las votadas hoy, estudiar los efectos que puedan producirse de otorgarle facultades a la Suprema Corte para iniciar leyes, aunque estas facultades sean acotadas a la administración interior, a la organización y funcionamiento del Poder Judicial.

Hay que llamar la atención sobre los efectos que pudieran tener estas reformas sobre los equilibrios establecidos constitucionalmente para los órganos del Poder Judicial.

Si a través del juicio de amparo los órganos del Poder Judicial han tenido la misión de velar por la defensa de la

Constitución, con la reforma de 1994, 1995 se dio un paso mayúsculo al complementar ese control constitucional con la posibilidad de que la Suprema Corte derogue lo que la soberanía popular aprobó.

Un caso concreto podría ilustrar con mucha claridad a esta Asamblea. Si consideramos las funciones primordiales del Poder Judicial y específicamente de la Suprema Corte de Justicia, para resolver controversias y para afirmar el imperio de la ley con base en un estricto sustento en la norma constitucional, dotarla del derecho de iniciativa constituye el embrión de un riesgoso e inconveniente conflicto de intereses entre la hipótesis en la que se propone la adopción de una norma jurídica y el supuesto en el cual se define sobre los alcances de su aplicación, a la luz de la Constitución.

Un ejemplo. Considérese que la Corte presentara una iniciativa en materia de administración interior, organización y funcionamiento del Poder Judicial. Asumamos que al aprobar su presentación el pleno de la propia Corte considera que sus planteamientos son constitucionales. Sin embargo, y habiéndose aprobado por el Congreso las normas correspondientes el 33% de los diputados estimáramos que algunas de las disposiciones aprobadas son contrarias a un precepto constitucional. Es tan sólo un ejemplo y la pregunta, ¿La Corte va a resolver imparcial, objetivamente la acción de inconstitucionalidad que

hagan valer los diputados? Parecería que no, puesto que si iniciaron la ley, lo probable es que fallaran en su contra de la acción intentada. Ello equivaldría a un desvanecimiento anticipado de un importante control de la constitucionalidad a cargo del máximo órgano del Poder Judicial de la Federación.

Frente a una Suprema Corte que tiene una permanencia considerable en el tiempo, cabe preguntarse, ¿es un órgano capaz de captar los requerimientos de modificaciones que la ley amerita?

Las personas y entidades con capacidad de iniciativa derivan su mando del voto popular. La Corte no la tiene, si integración se define de manera distinta.

Por eso es claro que en el sano ejercicio de la división de poderes y del desempeño de las responsabilidades constitucionales y legales, la forma y propuesta del artículo 71 para el inicio de las leyes pareciera ser el apropiado. Pero discutámoslo, analicémoslo.

Por ahora, el grupo parlamentario del Revolucionario Institucional votará porque la materia de esta reforma quede para profundizar y ahondar en su contenido. Esta Asamblea debería tomar la determinación de no pronunciarse sobre el dictamen que hoy se nos ha presentado, para que lo analicemos serenamente, con profundidad, con responsabilidad y esclarezcamos los verdaderos

efectos que una reforma como la que hoy se propone tendría en la vida interna y en la relación de la Suprema Corte con los otros poderes, en particular con este soberano Poder Legislativo y para resolver adecuadamente las normas de su funcionamiento y las del funcionamiento de las cámaras del Congreso de la Unión.

La reforma materia del dictamen requiere una revisión a fondo de conceptos y contenidos, no sólo de propuestas, no se debe caer en la tentación de la acción legislativa circunstancial. No perdamos de vista el ejemplo del artículo 4°. De la Constitución, en donde hemos ido a depositar todo aquello que se considera no encuentra espacio en ninguna otra parte del texto fundamental y que es reclamo social.

La Suprema Corte, con facultades trascendentales para la República, a la cual se ha confiado la defensa de la Constitución al extremo de darle facultades para derogar las decisiones de la soberanía nacional tiene que hacer su deber y su trabajo, sin preocuparse de las minucias y problemas menores de la administración y de la organización.

Eso es cuanto, señor Presidente.

EL PRESIDENTE:

Tiene la palabra el diputado Juan José Rodríguez Prats, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, hasta por 10 minutos.

EL DIPUTADO JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ PRATS:

Con su permiso, señor Presidente:

He decidido intervenir al escuchar la intervención del diputado Fidel Herrera, porque ha incurrido en graves contradicciones.

En primer término, la iniciativa se presentó desde diciembre de 1997 y en el seno de la comisión muchos de los diputados del Partido Revolucionario Institucional simple y llanamente desecharon la iniciativa. Expusieron una serie de argumentos, de toda índole, argumentos políticos, argumentos jurídicos, para echar abajo la iniciativa.

Y viene esa elegante reflexión de decir "necesitamos profundizar", que en otras palabras simplemente: "váyase a la congeladora".

Pero resulta que hubo una línea que se transmite, vienen al Senado una serie de iniciativas del Ejecutivo y entonces se queda en medio la fracción parlamentaria. ¡No en el afán de hacer

mejores leyes, sino en afán de cuidar la consigna, de cuidar la orden, de acatar la línea! ¡Y esto es muy grave porque riñe con las prácticas parlamentarias a que nos debe obligar una nueva cultura de un nuevo y auténtico Poder Legislativo!

Habla inclusive del Tribunal Electoral. ¡Esta es una propuesta del Partido Acción Nacional en 1947! Pero también quisiera poner énfasis en algo, señores de la fracción del Partido Revolucionario Institucional, que es muy preocupante.

Cuando se genera el Partido Nacional Revolucionario, el abuelo del PRI, que cada día está más desdibujada su imagen, aquella convocatoria desde el poder que lanza Plutarco Elías Calles...

¡Estoy haciendo una reflexión histórica, señor Presidente! ¡Es increíble la ignorancia! ¡Le pido por favor me tome mí tiempo y llame la atención!..

EL PRESIDENTE:

Detengan el tiempo, por favor.

Se ruega a la Asamblea escuche con atención al orador.

Continúe, señor diputado.

EL DIPUTADO JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ PRATS:

¡Se ostentó como enemigo del Partido Liberal! y, ¿cuáles son las vertientes del Partido Liberal? La descentralización, el federalismo, la división de poderes.

Jesús Reyes Heróles, y por aquí todavía anda algún diputado "locuaz" que se dice su heredero, Jesús Reyes Heróles precisamente señalaba que ése es el núcleo del pensamiento liberal, quitarle poder a donde más se ha concentrado: ¡en el Presidente de la República! Y eso es lo que hoy estamos discutiendo.

Y quiero, señores leerles parte de un artículo de un gran jurista que fue diputado federal del PRI, que es hoy director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, que fue ministro de la Suprema Corte, que fue Procurador General de la República. Y dice entre otras cosas y esto fue el lunes, lo más probable es que empiecen a gritar: ¡tema!, porque no lo han de haber leído...

A confesión de ignorancia de parte, relevo de prueba.

Dice Diego Valadés: "las funciones primigenias del Estado son garantizar la libertad, la seguridad y la justicia de sus integrantes". ¡Aquí dice algo que es fundamental en esto! "Si hay quienes saben lo que se hace necesario corregir y cómo hacerlo, son los miembros de la judicatura". ¡De eso estamos hablando,

señores, la posibilidad de que precisamente el Poder Judicial presente iniciativas en el ámbito de su organización y esto les da pánico! ¡Vaya a pensar el Presidente que le están quitando poder!

¡Inclusive Diego Valadés hace referencia a las constituciones locales, fíjese ustedes, las constituciones locales! En este punto han avanzado más que la Constitución Federal. La iniciativa de los tribunales está reconocida en todas las constituciones estatales, con las llamativas excepciones, de la Constitución de Quintana Roo y del Estatuto del Distrito Federal. ¡No hay un solo argumento jurídico convincente para negar el derecho de iniciativa a la Corte! **Si se dijera que rompería el llamado "principio de separación de poderes", habría que retirarle el derecho de iniciativa al Presidente.** Si se adjudicara que convierta a la Corte en juez y parte, porque al mismo tiempo podría iniciar leyes y declarar su inconstitucionalidad, como aquí se ha manifestado, **habría que suprimir el veto presidencial, porque el Ejecutivo puede iniciar leyes y vetarlas, debe prevalecer la herencia jurídica, señores legisladores.**

Y termina el artículo: "en el momento que la Judicatura Federal disponga del derecho de iniciativa, se verá forzado a ejercerlo y habrá surgido un nuevo, poderoso, inteligente e informado actor dispuesto a contribuir de manera decisiva en el mejoramiento de la justicia en México".

De 1824 a la fecha no hemos hecho las cosas tan bien como para prescindir del concurso de los más preparados en cuestiones de justicia y de aquí para adelante tenemos más desafíos de los que podemos resolver sin la participación de los responsables directos de impartir justicia. Hay trabajo para todos. No es razonable que el tamaño de nuestras necesidades siga superando al de nuestras capacidades.

La división de poderes, la democracia al Estado de Derecho, son complejos mecanismos para controlar el ejercicio del poder. No es gratuito que Newton y John Locke, que son en sus respectivos ámbitos quienes se afanan por el equilibrio, hayan sido contemporáneos en Inglaterra. Y cuando se diseña la división de poderes, en el mismo pensamiento de Montesquieu, le preocupa que el Poder Judicial sea el poder más débil de los tres y, señores, aquí buscamos simplemente algo que los ministros de la Suprema Corte, en la reunión que tuvieron con los distintos grupos, sostuvieron que era bueno, que era sano otorgárselo a la Suprema Corte de Justicia.

Yo creo, señores, que las percepciones del poder pueden agruparse en tres grandes tendencias: una, de la exaltación; es lo que caracteriza a las dictaduras, a los autoritarismos, a las monarquías, lo que ustedes hacen en su servilismo con el Presidente, la exaltación del poder.

En segundo lugar está la percepción de la deturpación del poder, que corresponde al anarquismo, que corresponde a la lucha, simplemente al poder por su significado o porque quiere ser coercitivo y, por último, la tendencia más importante, la tendencia racionalización del poder y de eso se trataba esta iniciativa, de racionalizar una atribución que obviamente puede desempeñar la Suprema Corte de Justicia, con sabiduría, con medida, con sensatez: si no confiamos en la Suprema Corte de Justicia, señores, vamos a insistir aquí en sembrar la cultura de la suspicacia, de la sospecha, de que todo está mal, como ese discurso aberrante que muchas veces se hace una denuncia y se ataca en una forma de defenderse para decir aquí nadie puede proponer porque todos estamos involucrados en el ilícito y en la farsa.

Yo creo, señores, que se ha perdido la oportunidad de hacer una reforma histórica importante, de fortalecer la división de poderes, de regresar a la ideología que le dio vida al PNR. Que tuvo en su ideólogo Jesús Reyes Heróles su más profundo estudioso del liberalismo, del federalismo, el quitar la concentración del poder.

Pero, bien lo dice un gran filósofo, Fernando Samater: "la moral pertenece al reino de la libertad, no del control" y ustedes, señores, están absolutamente controlados.

Muchas gracias.

EL PRESIDENTE:

Consulte la Secretaría a la Asamblea si se encuentra suficientemente discutido en lo general y en lo particular el artículo único del proyecto de decreto.

EL SECRETARIO JUAN JARANILLO FRINCAS:

Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se consulta a la Asamblea si se encuentra suficientemente discutido en lo general y en lo particular el artículo único del proyecto de decreto.

... Suficientemente discutido.

EL PRESIDENTE:

Se pide a la Secretaría se abra el sistema electrónico por 10 minutos, para proceder a la votación en lo general y en lo particular del artículo único del proyecto de decreto.

EL SECRETARIO JUAN JARAMILLO FRINCAS:

...

Se emitieron 234 votos en pro y 209 en contra.

EL PRESIDENTE

En virtud del resultado de la votación, esta Presidencia acuerda y declara: no se aprueba el proyecto de dictamen de reformas al artículo 71 de la Constitución General de la República.¹⁴²

Es necesario precisar que aunque la mayoría voto por la adición y reforma al artículo 71 constitucional, no se alcanzo la requerida por el artículo 135 constitucional que establece que las adiciones o reformas a nuestra Carta Magna es necesario una votación del Congreso de la Unión de un voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

¹⁴² CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de Debates*, Año II, NO. 14. Abril 27, 1999.

3.5 RESPUESTA DEL MINISTRO, JUVENTINO V. CASTRO A LOS ARGUMENTOS DEL DIPUTADO FIDEL HERRERA BELTRÁN PARA VOTAR EN CONTRA DEL DICTAMEN QUE OTORGA FACULTAD A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRESENTAR INICIATIVAS DE LEY ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Hemos decidido incluir este tema porque con frecuencia se hacen diferentes alusiones, a veces muy desagradables, al Poder Judicial de la Federación en diferentes foros, principalmente en las discusiones que se generan tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, y ahora que tenemos la oportunidad de dejar constancia de la respuesta que pudiera recibir un diputado de un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al poner en duda las bondades de éste gran tribunal no perderemos la oportunidad de hacerlo.

Tal y como ha quedado precisado en la discusión que genero el dictamen donde se pretendía otorgar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad de iniciar leyes, sólo en aquellas materias que tuvieran relación con su administración, organización y funcionamiento, el diputado Fidel Herrera Beltrán pronunció una serie de cuestiones que ponen en duda la capacidad de la Suprema Corte de Justicia y aunque el diputado José Rodríguez Prats intentó dar respuesta a la intervención del priista, no fue tan contundente, por lo menos no tanto como la del Ministro Juventino V Castro.

A continuación, pasaremos entonces a la respuesta del Ministro Juventino V. Castro con relación al pronunciamiento del diputado priista que estuvo en contra de otorgar facultades de iniciar leyes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Resta ahora enfrentar a las serias objeciones que hizo el diputado Fidel Herrera Beltrán, de la fracción del PRI, que hizo varios señalamientos a los cuales quiero referirme cuidadosamente por separado, no como polémica sino como lucubración.

El primer señalamiento -que me parece sumamente importante-, está contenido en una doble consideración del diputado en el que se pregunta: primero, si realmente la Suprema Corte de Justicia es capaz de captar los requerimientos de las modificaciones que la ley amerite; y en segundo lugar, si las personas y entidades con capacidad de iniciativa sólo *legitiman su mandato vía el voto popular*. Y agrega como fundamento de su consideración, que se debe reflexionar en que la Suprema Corte, por su esencia, *no se integra mediante el voto popular sino de manera distinta*.

En cuanto a la primera consideración, me parece que la contestación es obvia. La Suprema Corte de Justicia no sólo está perfectamente capacitada para captar los requerimientos de

modificaciones a las leyes que proponga adicionar o cambiar, sino que es la más capacitada para llevar a cabo esto, "en su ramo".

Si no se limitara -como en efecto se ha limitado-, la proposición para que goce de la facultad de iniciativa de leyes el Poder Judicial Federal, se entendería el razonamiento del diputado Herrera. En realidad prácticamente él está pensando más que en el Poder Legislativo al que pertenece, a las funciones del Poder Ejecutivo, en un país como el nuestro que tiene un *sistema presidencialista*, y donde en efecto es verdad que el Presidente de la República es el más capacitado y autorizado para proponer un presupuesto general, hasta las necesidades educativas, de comunicación, de asistencia social, de habitación, de población, y otras cuestiones vitales similares. Le doy la razón al diputado Herrera en el hecho de que posiblemente el Poder Ejecutivo está más capacitado para estas cuestiones que el propio Poder Legislativo, a pesar de que éste está integrado por los representantes del pueblo en las distintas entidades del país, y por lo tanto supuestamente capacitado para entender las necesidades y los requerimientos de la población y de la Nación, ya que el Presidente de la República es el *sumo administrador* de ellas. Por supuesto deseo que se entienda perfectamente bien mi apreciación. No estoy proponiendo que se quite la facultad de iniciativa a los diputados y senadores al Congreso de la Unión -al menos respecto de ciertas materias administrativas-, para dejar como único legitimado al Presidente de la República y a las Legislaturas de los

Estados, éstas por lo que se refieren a los procedimientos de su propia entidad. Evidentemente no estoy proponiendo este absurdo; simplemente estoy haciendo un esfuerzo por desentrañar la congruencia de la alegación por la cual el diputado Herrera trajo a colación la capacidad o no de la Suprema Corte de Justicia para "captar los requerimientos de las modificaciones que la ley amerita".

Desde el momento en que se propugna porque se otorgue una facultad al Poder Judicial de la Federación para iniciar leyes "*referente a su ramo*", de antemano se está reconociendo que ni está capacitada -no se pretende que esté capacitada-, para tocar extremos perfectamente ubicados en el Poder Legislativo, en los de los Estados, y en el titular del Ejecutivo Federal.

Por ello insisto en colocar limpiamente el problema. Si se hace un cuestionamiento en el que duda si está capacitada la Suprema Corte de Justicia para proponer leyes referentes a la administración, organización y funcionamiento del Poder Judicial Federal, **habría de golpe que responder con toda energía, que no sólo está perfectamente capacitada la Suprema Corte de Justicia para esto, sino que los otros dos Poderes de la Unión no llegan a tener -en estas cuestiones-, tanta capacidad como ella. Y esta afirmación rotunda espero que conteste satisfactoriamente las inquietudes del diputado.**

Pero confieso que me captó profundamente la segunda de las consideraciones preliminares del diputado Herrera. De hecho puso de manifiesto que los tres Poderes Políticos que instrumenta el artículo 49 constitucional *no son iguales*. Poniéndolo en las palabras del propio legislador que he venido citando, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo tienen el enorme prestigio de ser electos mediante el voto popular; y el Poder Judicial de la Federación, como sus similares en las entidades federadas, no tienen ese envidiable privilegio. Aunque el diputado Herrera lo dice vagamente afirmando respecto del Judicial que "su integración se define de manera distinta", parece tener un poco de pudor en reconocer que los miembros del Poder Judicial Federal, en su más alto nivel, son nombrados cuando así lo resuelven conjuntamente el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, bajo consideraciones que sólo ellos, y no el pueblo, tendrían que explicar. Por lo tanto creo que la verdadera sugerencia que debe extraerse de la posición del diputado, es que se lleve a cabo un planteamiento serio para otorgar el voto popular para decidir la integración de la cabeza del Poder Judicial, o si persiste la estimación reconocida por el diputado tendría que enunciarse, y confirmarse, su inferioridad. Creo que se abordan perspectivas muy democráticas con motivo de la discusión de un asunto totalmente diverso al que se trata en esta obra.

Para estas cuestiones habría que recordar las expresiones de don Mariano Otero, que en el tan conocido voto particular al Acta Constitutiva y de reformas de 1847, precisaba:

"Salvado en la Constitución el principio de que las elecciones sean precisamente populares; si buscando la mejor entre las combinaciones que esta base determina atinamos con ella, esta ley, que será para la República una adquisición preciosísima, por su bondad práctica a ser tan inmutable y respetada como el mismo Código Fundamental. Si por el contrario, se necesitaren hacer sucesivos cambios y mejoras en ella, esto no abrirá de nuevo la discusión de la Constitución ni apresurará su ruina, Por tales motivos, propongo al Congreso que deje a una ley el arreglo del sistema electoral y la designación de la forma en que sobre las bases constitucionales hayan de verificarse las elecciones de presidente, senadores, diputados y ministros de la Suprema Corte de Justicia.

...

Por medio de leyes se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa, sin otra

excepción que la del tercio del Senado que establece el artículo 6º de esta acta."

Si yo me lo propusiera así, aprovecharía la ocasión para desarrollar esta fundamental idea, pero el tema que sí estoy tratando es otro diverso, y tendría yo que concluir en éste que si el Poder Judicial es tan dependiente del Ejecutivo y del Legislativo, tanto que ni siquiera sus propias leyes puede proponer, (*no decretar*), considero que ello es un argumento más a favor del otorgamiento de la facultad motivo de esta obra. **El razonamiento sería: para equilibrar equitativamente los tres Poderes políticos del país, antes que nada habrá que igualar al desigual; el Poder Judicial, en su cabeza, debería ser electo por el pueblo, como lo hace con los otros dos.**

...

Queda finalmente por examinar lo que el diputado Herrera planteó en su momento ante la Cámara de Diputados y que de hecho ya lo había mencionado con anterioridad la propia jurisprudencia firme que acabo de transcribir. O sea que un 33% de diputados y senadores al Congreso de la Unión o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que perdieron una votación respecto de la ley propuesta por iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, planteen dentro de una acción de inconstitucionalidad la posible contradicción entre esa ley aprobada por la mayoría y la

propia Constitución. Hipótesis que es factible que suceda, aunque no sea tan claro ubicar la reflexión de por qué una ley de mero procedimiento o referente a la actuación y organización de los tribunales federales, pudiera considerarse que contiene una inconstitucionalidad. Pero hay que reconocer que siendo perfectamente posible debe ser examinada.

Podría yo -ante todo-, alegar en forma similar respecto a que lo hice en materia de amparo y en la forma que lo dice la jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia, sin embargo el caso es tan interesante que cualquier escarceo doctrinario sobre cómo podría plantearse semejante controversia, resultaría excesivo. Además tampoco debe caerse en dogmatismos sobre lo que podría proponer la Suprema Corte, y la supuesta incapacidad de ella para proponer inconstitucionalidades.

Si hay la convicción auténtica -y no simplemente dialéctica-, de que el Poder Judicial de la Federación -a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es su cabeza-, debe ser dotado con la *facultad limitada de iniciativa* y si ese planteamiento es sincero, sería muy sencillo que ya no en el artículo 71, que sólo se modificaría para adicionar la facultad de la suprema Corte, sino en el posterior artículo 72, se redactara una fórmula precisa que pudiera liquidar definitivamente esta cuestión, en el sentido de estipular que para la aprobación de una ley iniciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se requerirán votos de las tres

cuartas partes de los miembros presentes en las sesiones respectivas. Bajo este "candado" que se introdujera en el artículo 72 creo que se desvanecerá toda argumentación contraria, y se concluirían todas las suspicacias y las exigencias respecto a una proposición que es mi deseo se examine en toda su hondura y en su plena intensidad.¹⁴³

Bien se dice que preguntas quieren respuestas y tal parece que con el análisis que hizo el Ministro Juventino V. Castro a la intervención del diputado Fidel Herrera han quedado satisfechas sus preguntas, suscribimos todo lo anterior.

Por nuestra parte es necesario de cualquier manera, no obstante que el Ministro Juventino V. Castro fue muy elocuente en su análisis, hacer sólo un comentario a lo sustentado por el diputado Herrera cuando señala *"Las personas y entidades con capacidad de iniciativa derivan su mandato del voto popular. La corte no la tiene, su integración se define de manera distinta."*

El señalamiento anterior es muy cierto tanto que ese hecho ni siquiera debe discutirse, sin embargo debemos matizar un poco la idea del voto popular. En efecto, los ciudadanos aún contamos con uno de los más preciados derechos que es el referente al voto, mediante éste podemos elegir a nuestros Diputados, Senadores y

¹⁴³ V. CASTRO Juventino, *LA POSIBLE FACULTAD DEL PODER JUDICIAL PARA INICIAR LEYES*, Primera Edición 1999, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 121 - 125, 128 - 130.

Presidente de la República, además de las autoridades locales, es decir, de nuestra entidad federativa, a través del voto podemos manifestarnos cuando un Partido Político en el Gobierno ya no responde cabalmente a nuestras necesidades, dicho lo anterior, una vez que mediante el voto hemos elegido a las autoridades que habrán de gobernarnos, es a través del juicio de amparo en donde nos manifestamos para decirle que mediante sus actos ha violado nuestras garantías individuales o que se esta haciendo valer una ley que consideramos que es inconstitucional.

Todo lo anterior nos demuestra la existencia de dos grandes derechos mediante los cuales podemos advertirle a la autoridad que se ha equivocado en el rumbo que ha tomado, estos derechos repito son el derecho del voto y el derecho de acción del juicio de amparo.

Bien, establecido todo lo anterior diremos que: un elector manifiesta su inconformidad por la expedición de una ley que considera es inconstitucional a través de un juicio de amparo, al desahogarse el procedimiento el Pleno de la Suprema Corte de Justicia advierte que el elector tiene la razón y lo ampara y protege contra aquella ley declarada inconstitucional, dicha declaración debe ser sólo en lo individual sin hacer una declaración general de la misma, esto último tiene una estrecha vinculación con el voto de los ciudadanos mexicanos -en alusión a lo manifestado por el diputado Herrera- ya que como hemos dicho mediante el

voto podemos manifestar nuestro descontento con la forma como se conduce las autoridades, luego entonces, sería muy aberrante pensar que una vez que se ha llevado a cabo una elección y un candidato, en este caso a Presidente de la República, ganará la elección con un 40% del total de la votación emitida, dicho Presidente electo sintiera únicamente el compromiso que su gobierno debe ocuparse únicamente de ese porcentaje de individuos que lo llevó al triunfo, olvidándose por tanto de los otros votantes que no lo favorecieron con el sufragio.

Ahora bien, cuando el diputado Herrera lleno de orgullo comenta: *"Las personas y entidades con capacidad de iniciativa derivan su mandato del voto popular."* Habría que preguntarle y que pasa cuando aquellos representantes ante el Congreso de la Unión obtienen su investidura a partir de la distribución proporcional de acuerdo a la votación nacional emitida y que recibe cada Partido Político en razón del total de votos a su favor, en donde las formulas son elaboradas sin consultar a los ciudadanos, acaso tienen un origen eminentemente popular, sólo quiero imaginar una cosa si el diputado Herrera es de esos diputados que llegan a ocupar un curul en la Cámara de Diputados a partir de esa distribución proporcional o en caso contrario saber por medio de que distrito electoral fue electo diputado para preguntarle si su intervención obedece a los señalamientos que le han vertido esos habitantes del distrito y que tienen la esperanza de estar bien

representados ante el Congreso de la Unión o si obedece a una línea establecida desde una oficina.

Concluimos, cuando un Presidente electo llega a ocupar el Poder Ejecutivo debe gobernar para todos los mexicanos aunque no todos ellos hayan votado por él, de igual manera cuando existe una ley declarada inconstitucional por el máximo interprete de nuestra Constitución, deben ser amparados y protegidos todos los mexicanos y no sólo aquel que ejercitó su derecho de acción, al igual que el gobierno electo debe ocuparse de todos los mexicanos y no sólo de aquellos que lo han llevado al triunfo, pues se supone vivimos en un verdadero Estado de Derecho.

Terminamos diciendo, el diputado Herrera hizo alusión a que el dictamen debía reflexionarse más, como si no hubiera habido tiempo de hacerlo pues la iniciativa se presentó el día 3 de diciembre de 1997 y fue hasta el 27 de abril de 1999 cuando se discutió ante el pleno de la Cámara de Diputados, es decir, un año cuatro meses no le fue suficiente al diputado Herrera para reflexionar sobre el contenido de la iniciativa, luego entonces, que estará pasando con el diputado Herrera estará madurando todavía la idea del dictamen o como quien dice se ha quedado dormido en sus laureles.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Se propone que cuando las Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito emitan jurisprudencia declarando la inconstitucionalidad de una ley, de oficio sea revisada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que finalmente sea él más alto Tribunal de la Nación quien se pronuncie sobre dicha inconstitucionalidad, dicha jurisprudencia sería obligatoria no tanto para las autoridades administrativas sino para el Congreso de la Unión, pues dejaría abrogada la norma que el Poder Legislativo emitiera, tal y como ya sucede con las acciones de inconstitucionalidad, cuya diferencia estribaría en que los titulares de las acciones de inconstitucionalidad son muy reducidos según ya lo hemos visto y respecto de la jurisprudencia que nace son titulares de la acción cualquier mexicano que interponga un Juicio de Amparo demandando la inconstitucionalidad de la norma.

SEGUNDA: Se propone que cuando las Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito emitan jurisprudencia declarando la inconstitucionalidad de una ley, de oficio sea revisada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que finalmente sea el más alto Tribunal de la Nación quien se pronuncie sobre dicha inconstitucionalidad, dicha jurisprudencia no tendría efectos de invalidar una ley como lo dijimos anteriormente, pero si el de fijar un determinado término para que el Congreso de la Unión se

pronuncie sobre el particular y decida reformar la norma, para que la apege a los principios Constitucionales o en su caso para otorgar elementos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que cambie el criterio jurisprudencial.

TERCERA: Se propone que cuando las Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito emitan jurisprudencia declarando la inconstitucionalidad de una ley, de oficio sea revisada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que finalmente sea el más alto Tribunal de la Nación quien se pronuncie sobre dicha inconstitucionalidad, dicha jurisprudencia seria la base para que la Suprema Corte presente su iniciativa, es decir la facultad de presentar iniciativas de ley no seria tan abierto como a las figuras que se contemplan en el artículo 71 Constitucional, el derecho de iniciativas de ley al pleno de la Suprema Corte estaría sujeto a que por jurisprudencia se decretara que una norma sea inconstitucional.

Respecto de cuando la ley declarada inconstitucional pertenezca a un estado, es decir, a una Entidad Federativa, la propuesta puede ser en dos sentidos: **Primera**, que se establezca una comunicación cordial entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Congreso local de la Entidad Federativa de que se trate para que se ajuste a la tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno del máximo interprete de nuestra Constitución. **Segunda**, tal y como lo había propuesto el Ilustre Otero. Toda ley de los

Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso, pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Nuestra propuesta de darle facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de iniciar leyes, no supone otorgarle facultades legislativas, pues presentar una ley ante el Congreso General no significa emitirla, el proceso legislativo es más que presentar una iniciativa de ley, es más complejo, además, la iniciativa que presentare la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vería envuelta en un laberinto legislativo y en el veto presidencial, según se dispone en el artículo 72 constitucional, lo que implicaría que tanto el criterio jurisprudencial como la iniciativa de ley fundada en aquel, serán revisados por al menos quinientos diputados y ciento veintiocho senadores en el caso de ser aprobada en una primera vuelta, lo anterior nos dice que tanto la jurisprudencia como la iniciativa de ley serán puestas a merced de muchos ojos que la revisarán y muchas bocas que pronunciarán su aceptación o reprobación, por tanto se hace más difícil que tantos ojos como bocas se equivoquen.

CUARTA: Existen coincidencias entre doctrinistas y la misma jurisprudencia de la Suprema Corte, en el sentido de que la ley a la que se refiere el artículo 94 constitucional en su párrafo octavo es la Ley de Amparo, misma que debe regular y fijar los términos de la obligatoriedad de la jurisprudencia y sobre este particular el

capítulo correspondiente a la jurisprudencia no establece nada sobre la emanada del Tribunal Electoral, aunque ésta última se regula en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo tanto consideramos que es más propio que las normas se encuentren en lo más posible en un mismo sitio.

QUINTA: Sobre la reiteración de cinco resoluciones en el mismo sentido, dictadas de manera ininterrumpida, requisitos que deben ser cubiertos para la formación de la jurisprudencia, es necesario que sigan el mismo principio de reiteración los Tribunales Electorales, ya que como lo analizamos la Sala Superior sólo emite tres resoluciones, rompiendo con esto la regla general, por eso reiteramos la conveniencia de homologar tanto la reiteración de criterios como la ley que regula dicha figura.

SEXTA: Sobre el tema de la interrupción de la jurisprudencia, pensamos que para efecto de dejar de aplicar una jurisprudencia debe ser sólo cuando aquella ha sido modificada por el nacimiento de otra jurisprudencia firme que se este adecuando a una nueva realidad, ya que es hasta ese momento cuando aquella será obsoleta, luego entonces, para efectos de invocar la jurisprudencia seguirá siendo aquella que no ha sido modificada por completo, por tanto sería viable considerar la desaparición de la interrupción en los términos en que ahora se encuentra tan desequilibrada con relación a la forma como se constituye la jurisprudencia o en su caso cambiar la forma como puede

interrumpirse la obligatoriedad de la jurisprudencia, por ejemplo porque no pensar en que la interrupción no sea al emitirse un solo criterio en contrario sino tres, de esta manera existe más certidumbre de que el nuevo criterio esta más cerca de los cinco criterios que se requieren para modificar la jurisprudencia ya existente.

SÉPTIMA: En virtud de que algunos autores coinciden con que la contradicción de tesis es o debe darse sobre jurisprudencia firme y obligatoria, que la jurisprudencia sostiene que para la procedencia de la contradicción de tesis no se requiere que las tesis en contradicción constituyan tesis jurisprudenciales y que la ley de amparo en su título cuarto, el referente a la jurisprudencia de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito en sus diferentes artículos que lo conforman se incluyen los términos "resoluciones", "sentencias", "contradicción de tesis", "ejecutoria", "tesis jurisprudencial", "tesis", "tesis contradictorias", con las cuales se identifican resoluciones jurisdiccionales. Se hace necesario que para que no haya lugar a dudas la ley reglamentaria debiera establecer expresamente que debemos entender por contradicción de tesis, para terminar con ideas que nos confunden, pues tal y como están ahora las cosas, es decir, como la jurisprudencia nos impone, la contradicción puede darse entre dos tesis de jurisprudencia, una tesis de jurisprudencia y una tesis aislada, una tesis de jurisprudencia y un criterio, una tesis aislada y un criterio y por último entre dos criterios.

OCTAVA: En cuanto al tema de la denuncia de la contradicción de tesis, tal y como quedo plasmado, creemos que la Ley de Amparo rebasa a nuestra Constitución al autorizar tanto a los Ministros como a los Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito a denunciar dicha contradicción.

NOVENA: Respecto de la distribución de las publicaciones mensuales del Semanario Judicial de la Federación, la ley solamente exige que se conserve un archivo para consulta pública, que contenga todas las tesis jurisprudenciales integradas por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte y por los Tribunales Colegiados de Circuito, lo anterior tiene su fundamento en el artículo 195, fracción IV de la Ley de Amparo, nosotros pensamos respecto de esta fracción que debe ampliarse la obligación de tener un archivo de carácter público, es decir, para su mejor difusión es necesario que por mandato de la ley también se envíen a todas las bibliotecas de las facultades de derecho, de todas las Universidades del país, lo anterior daría la posibilidad de acercar la sabiduría jurisdiccional expresada en la jurisprudencia a todos lo jóvenes que estudian leyes y que más tarde serán abogados ejerciendo esta hermosa profesión, es decir, daríamos una mayor difusión y conocimiento de la nueva jurisprudencia. La existencia de los discos compactos y del Internet son avances tecnológicos que muchas veces, aunque parezca mentira, son inalcanzables para muchos estudiantes de nuestra maravillosa profesión.

DÉCIMA: De acuerdo al primer párrafo del artículo 49 constitucional, existe un solo poder llamado Supremo y éste es único y divisible, pero, sólo para su ejercicio, es decir, para ejercer el Poder se divide en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

DÉCIMAPRIMERA: La propia Constitución General puede contener excepciones al llamado principio de la División de Poderes, tal es el caso del artículo 29 y 131 de nuestra Carta Magna.

DÉCIMASEGUNDA: La fórmula de la División de poderes lo que prohíbe es que se reúnan dos poderes en una persona o corporación o que se deposite el Legislativo en un solo individuo, luego entonces, la reunión de dos poderes supone la fusión de ambos, es decir, la desaparición de uno de ellos.

DÉCIMATERCERA: Para un verdadero equilibrio de poderes, es necesario la colaboración o buena relación entre los tres diferentes órganos que ejercen el Poder Supremo. Así tenemos que el Poder Legislativo puede tener facultades en materia jurisdiccional y administrativa, que el Poder Ejecutivo puede tener facultades legislativas y jurisdiccionales y que el Poder Judicial puede tener facultades consideradas legislativas y administrativas, todo lo anterior no implica una violación a la división de poderes.

DÉCIMACUARTA: La fuerza de la jurisprudencia sólo obliga a órganos jurisdiccionales, el Poder Ejecutivo y Legislativo emiten sus actos sin tomar en cuenta la sabiduría que se encierra en la jurisprudencia.

DÉCIMAQUINTA: Cuando la autoridad administrativa fundamenta y motiva sus actos en una ley declarada inconstitucional, violenta lo establecido en el artículo 16, 87 y 133 constitucional. El primer artículo porque para su cabal cumplimiento deben fundarse los actos sobre leyes constitucionales, so pena de estar fundando y motivando su acto en una ley contraria a los principios constitucionales. Respecto del artículo 87, trata de la obligación que adquiere el Presidente de la República al asumir el cargo, ya que al hacer la protesta de ley se obliga a guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que emanen de ella, y es obvio que si una ley ha sido declarada inconstitucional entonces no emana de nuestra carta magna. En cuanto al artículo 133, éste contempla lo que debe considerarse como Ley Suprema y entre otros se encuentran las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución, y también es obvio que si una ley es declarada inconstitucional entonces no es Ley Suprema pues no emana de la Constitución.

DÉCIMASEXTA: De seguir avanzando la tesis aislada cuyo nombre es: "JURISPRUDENCIA. ES OBLIGATORIA PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN ACATAMIENTO AL

PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE DIMANA DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL", y de llegar a integrar jurisprudencia, implicaría que cuando una ley sea declarada inconstitucional la autoridad administrativa estaría obligada a no fundar sus actos en estas leyes inconstitucionales lo que significaría que la jurisprudencia tendría efectos derogatorios o abrogatorios de manera automática y como consecuencia alcanzaría a la fórmula Otero pues si bien es cierto que una sola sentencia no tendría efectos generales, también lo es que cinco sentencias que integran jurisprudencia si implicarían dejar obsoleta la fórmula del siglo pasado, por nuestra parte consideramos que esto traería reacciones muy fuertes de quienes se oponen con este procedimiento, por eso nuestra propuesta es un poco más moderada, es decir, para evitar una derogación automática, sería conveniente que la Suprema Corte al emitir jurisprudencia declarando la inconstitucionalidad de una ley, tenga una comunicación -sin que signifique facultad de iniciativa- con el Congreso de la Unión, para que sea este poder quien en última instancia deje sin efectos la ley u otorgue elementos a la Suprema Corte para que interrumpa su jurisprudencia.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO GARCIA, Carlos, *El juicio de Amparo*, Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p.1052.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de Amparo 1812 - 1861*, México, 1987, primera reimpresión, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 295.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Primera ley de amparo de 1861*, México, 1987, primera reimpresión, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 222.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1882*, México, 1993, primera edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 431.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Vigésimonovena edición, Ed. Porrúa, México, 1992, p. 1088.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Duodécima edición, actualizada, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 1085.

CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Edición actualizada, Colección textos jurídicos universitarios, Harla, México, 1998, p. 559.

CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano, Siglo XXI editores, Decimocuarta edición, México, 1998. P. 240.*

CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Sexta Edición, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1998, p. 607.

CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, Decimaprimer Edición, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1998. p. 305.

CASTRO V. Juventino, *EL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL*, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México 1997, p. 290.

CASTRO V. Juventino, *HACIA EL AMPARO EVOLUCIONADO*, Quinta edición, Ed. Porrúa, México 1997, p. 172.

CASTRO V. Juventino, *LA POSIBLE FACULTAD DEL PODER JUDICIAL PARA INICIAR LEYES*, Primera Edición 1999, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 193.

CASTRO, V. Juventino, *Garantías y Amparo*, Décima Edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 575.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *REFLEXIONES EN TORNO A LA OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA: inconstitucionalidad del primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo*, Universidad de Guadalajara, Primera Edición, 1996, p. 41.

MANCILLA OVANDO, Alberto, *El Juicio de Amparo en Materia Penal*, Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México 1994, p. 172.

MANCILLA OVANDO, Alberto, *Examen de Constitucionalidad "De Diversas Leyes Federales que Consagran Delitos"*, Segunda Edición actualizada, Ed. Porrúa, México 1996, p. 84.

NORIEGA Alfonso, *Lecciones de Amparo*, T. II, Quinta Edición, Revisada y actualizada por José Luis Soberanes Fernández, Ed. Porrúa, 1997, p. 1249.

PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, *Jurisprudencia*, Ed. Mcgraw Hill, México, 1997, p. 102.

R. PADILLA, José, *Sinopsis de Amparo*, Cuarta Edición, Cárdenas Editor, México, 1996, p.464.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Cuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 399.

TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Vigésimacuarta Edición, Ed. Porrúa, México, 1990, p. 651.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional a fin de siglo*, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1995, p. 430.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (comentada), T. I y II, Decimotercera Edición, UNAM, Ed. Porrúa, México, 1998, P. 1569.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Actualizada, Décima Edición, Ediciones Delma, México, 1999, P. 164.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto vigente, proceso legislativo, jurisprudencia y tesis aisladas, Colección investigaciones, Instituto de la Judicatura Federal, México 1998. P. 458.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER, JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, 1997, Primera Edición. P. 157.

TRUEBA URBINA Alberto Y TRUEBA BARRERA Jorge, *Nueva Legislación de Amparo*, 68 Edición Actualizada, Ed. Porrúa, México. P. 505

JURISPRUDENCIA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917-1999, CD. ius9.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Ley de Amparo, 1ª. Versión, CD. Interpretación por el Poder Judicial de la Federación 1999.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Código Penal, 2ª. Versión, CD. Interpretación por el Poder Judicial de la Federación 1999.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Facultades Exclusivas, 2ª. Versión, CD. Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad 1999.

DIARIO DE DEBATES

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de Debates*, Número 14, 27 de abril de 1999. Año II.

CÁMARA DE SENADORES, *Diario de Debates*, Número 21, 13 de noviembre de 1987.

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA, *El Debate de la Constitución de 1857*, T. III, Primera Edición, México, 1994. p. 1557.

LVI LEGISLATURA, CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Querétaro, 1916-1917, T. II, Edición Facsimilar 1997.

DICCIONARIO

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional y Amparo*, Quinta Edición, Primera Reimpresión, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 484.

OTROS DOCUMENTOS

PERIÓDICO REFORMA DE FECHA 23 DE ABRIL DE 1999.

PERIÓDICO LA JORNADA DE FECHA 28 DE ABRIL DE 1999.