

507

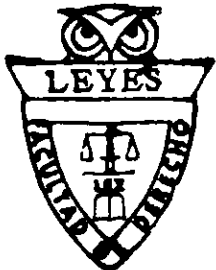


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
YOLANDA SAAVEDRA ROJAS



ASESOR: LIC. GABRIEL A. REGINO GARCIA

282922

Este tesis fue de bidamente
cofejada 30. agosto. 2000.

MEXICO, D.F.

Delipe Rojas Monteny 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

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

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera SAAVEDRA ROJAS YOLANDA, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Gabriel A. Regino García, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Regino García en oficio de fecha 10 de agosto de 1999, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 11 del 2000.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

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

lrm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
Director del Seminario de Amparo y Derecho Constitucional
Ciudad Universitaria
P R E S E N T E.

La compañera **YOLANDA SAAVEDRA ROJAS**, ha realizado bajo mi asesoría el trabajo de investigación denominado "**EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO**", con la finalidad de presentarlo como tesis profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El trabajo en comento, aborda un tema de interés constitucional; por su contenido, fuentes de investigación, método, planteamiento de hipótesis y comprobación, lo hacen apto conforme al Reglamento de Exámenes Profesionales, salvo su ilustre opinión.

ATENTAMENTE.

San Ángel, 10 de agosto de 1999

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Gabriel Regino", written over a horizontal line.

Gabriel Regino

A DIOS:

Por estar siempre a mi lado, dándome el aliento necesario para no caer y permitirme llegar a este momento, pero sobre todo por dejarme día a día el maravilloso don de sentir tu presencia... gracias.

A MIS PADRES ANASTACIA Y NICOLAS:

Porque no existe una manera adecuada de recompensarles todo lo que han hecho por mí, brindándome siempre su confianza y apoyo incondicional, por amarme y creer en mí, sabiendo que este logro es más suyo que mío, pero en especial por ser el regalo de amor más hermoso que Dios me ha dado ... gracias, los amo.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO - FACULTAD DE DERECHO:

Por el orgullo y privilegio de haber pertenecido a la mejor de las instituciones y haber logrado uno de mi más grandes sueños... gracias.

AL LIC. GABRIEL A. REGINO G.:

Por su paciencia, dedicación y apoyo brindado, pero en especial por la oportunidad de reiterar mi admiración al profesionalista, respeto al maestro y afecto a la persona y amigo... gracias maestro.

**A MIS HERMANOS EFREN,
ABRAHAM, NICOLAS Y
GERARDO:**

Por el apoyo y cariño que siempre me han brindado y con el deseo sincero de que este cariño crezca más, y de que algún día se sientan orgullosos de mi como yo lo estoy de ustedes... gracias, los quiero.

A HECTOR:

Porque no existirían las palabras exactas para expresarte lo que tu existencia implica en la mía, por haber llegado a mi vida y permanecer en ella, llenándola de tu amor, tiempo y espacio, por estar conmigo en todo momento apoyándome y compartiendo todo, pero en especial por poder decirte hoy y siempre: te amo ... gracias por existir.

**A ELIZABETH S., ELENA,
DOLORES, MAGO Y MARIBEL:**

Por el invaluable regalo de su amistad, esperando no defraudarlas nunca, sabiendo de antemano que no tendría como pagarles tan maravilloso sentimiento y la oportunidad de compartir mucho de los sueños de cada una de nosotras, por eso y mas... gracias.

A SILVIA:

Por el privilegio de llamarte amiga y por esa magia tan especial que tienes y que te hace ser una persona excepcional ... gracias.

I N D I C E

INTRODUCCION	1
CAPÍTULO PRIMERO	
LA LEY	
1. Ley, Regla y Norma en Sentido Amplio	1
2. Norma Moral, Religiosa y Jurídica	4
3. La Norma Jurídica	5
4. La Ley Jurídica	7
5. Clasificación de la ley como norma jurídica	13
5.1 Por su Ámbito Espacial del Validez	14
5.2 Por su Ámbito Temporal de Validez	15
5.3 Por su Ámbito Material de Validez	16
5.4 Por su Ámbito Personal de Validez	17
5.5 Por su Jerarquía	19
5.6 Por su Sanción	22
5.7 Por su Cualidad	25
5.8 Leyes Autoaplicativas y Leyes Heteroaplicativas	27
6. La Creación de la Ley, Artículos 71 y 72 Constitucionales	28
6.1 Proceso Legislativo	28
6.2 Iniciativa	33
6.3 Discusión	35
6.4 Aprobación	36
6.5 Sanción	37
6.6 Publicación	38
6.7 Iniciativa de Vigencia	38
7. Abrogación	41
8. Derogación	43

**CAPÍTULO SEGUNDO
LA DIVISIÓN DE PODERES Y
LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL ESTADO**

1. La División de Poderes	45
1.1 Generalidades	45
1.2 Antecedentes y Contenido	47
1.3 Poderes y Funciones del Estado	55
1.4 La División de Poderes en la Constitución	58
a) Breves Antecedentes	58
b) El Artículo 49 Constitucional	63
c) Poder Legislativo Federal	66
d) Poder Ejecutivo Federal	68
e) Poder Judicial Federal	71
2. La Función Jurisdiccional del Estado	74
2.1. Concepto	74
2.2 Importancia	77
2.3 La Función Judicial como Forma de Control Constitucional	80
3. La División de Poderes en la Soberanía del Estado	83

**CAPÍTULO TERCERO
EL AMPARO CONTRA LEYES Y LA FÓRMULA OTERO**

1. El Principio de Relatividad de las Sentencias o Formula Otero	86
1.1. Concepto	86
1.2 Breves Antecedentes y Generalidades del Principio de Relatividad de las Sentencias	87
2 El Control Constitucional de las Leyes en el Sistema de Otero	93
3. La Supremacía de la Constitución	101
4. El Amparo Contra Leyes	107
4.1 La Defensa de la Constitución	107

4.2 Generalidades e Importancia del Amparo contra Leyes	114
4.3 Cuestiones Importantes sobre el Amparo contra Leyes	121
a) Medios de Impugnación de las Leyes Inconstitucionales	122
b) Leyes Autoaplicativas y Heteroaplicativas	126
c) La Suplencia de la Queja	135
d) Término de Interposición de la Demanda de Amparo Contra Leyes ..	139
e) Autoridades Responsables en el Amparo Contra Leyes	142
g) Causas de Improcedencia en el Amparo Contra Leyes	147
5. Principio de Relatividad de los efectos en las Sentencias de Amparo Contra Leyes	152

CAPÍTULO CUARTO LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. Concepto	164
2. Antecedentes	170
3. Naturaleza Jurídica y Fines	174
4. Procedimiento	175
 CONCLUSIONES	 190
BIBLIOGRAFIA	194

INTRODUCCION

En nuestra sociedad, la libertad del individuo es un factor predominante para el funcionamiento de la misma, sin embargo, en el ámbito jurídico del gobernado, no puede existir una libertad completa, pues ésta daría paso a una anarquía, razón por la cual es necesario limitar las actividades jurídicas del mismo, con el afán de no invadir la esfera de libertad de los demás individuos con los que se convive, a la par de lograr un mejor funcionamiento de la sociedad en general; es así como en nuestro país existe una Ley Suprema que contempla las garantías esenciales del individuo, pero también de ella derivan las leyes que controlan diversas actividades del gobernado, sin embargo, éstas leyes no son perfectas y tienen ciertas deficiencias ante las cuales éste no puede ni debe quedar indefenso, por lo que frente a esta hipótesis existen medios contemplados en nuestra Carta Magna que tienen como objeto combatir a las leyes dependientes de ella que lleguen a afectar las garantías individuales consagradas por la misma, preservando así la Supremacía Constitucional.

De esta manera, el presente trabajo, tiene como objeto mostrar los actuales medios vigentes de control de leyes que contempla nuestra Carta Magna, a efecto de no transgredirla, manteniendo siempre ante todo la supremacía de ésta misma, pues se sabe que unas de las finalidades que busca no solo nuestra Constitución, sino también las autoridades que detentan el poder en nuestro país, son la

equidad, justicia y orden social para los gobernados, lo cual se logra creando, aplicando y en su defecto combatiendo correctamente las normas jurídicas supeditadas siempre a lo ordenado en nuestra Constitución.

Es así como en nuestro primer capítulo veremos lo que es la ley en un sentido general, puesto que no podemos hablar de un control de la misma sin antes determinar el concepto de ley, primero en sentido general y posteriormente en un sentido netamente jurídico, continuando con las diferentes clasificaciones de ley y norma jurídica para después observar todo su proceso de creación, abrogación y derogación,.

Una vez determinado lo que es la ley y su proceso de creación, es importante delimitar las funciones de cada uno de los poderes del estado, ya que es sabido que aunque el poder legislativo y el ejecutivo tienen participación en la creación de la ley, en realidad los tres poderes tienen injerencia con la misma en algún momento, y es así como sabiendo de antemano que la administración del Gobierno en nuestro país se basa en la teoría clásica de la división de poderes, en nuestro segundo capítulo trataremos de delimitar a grandes rasgos los antecedentes de esta teoría, aspectos importantes de cada uno de estos poderes, poniendo especial énfasis en el poder judicial, ya que funge un papel de suma importancia en cuanto a control de leyes se refiere, tocando también a grandes rasgos lo que implica la función jurisdiccional del Estado y la división de poderes en la Soberanía del Estado.

En nuestro tercer capítulo, el más amplio del presente trabajo, entraremos ya en el tema del amparo contra leyes, que es uno de los medios con lo que cuenta nuestra Carta magna para el control de leyes, tocando con un especial interés los antecedentes y generalidades del principio de relatividad de las sentencias y del primigenio sistema de control de leyes propuesto por Mariano Otero, así como el papel que juega este principio, que ha sido por mucho tiempo un controvertido punto de discusión en pro y en contra de su eliminación o persistencia en el amparo contra leyes, asimismo abordaremos de forma general algunos puntos importantes de la supremacía y defensa de la Constitución, pero sobre todo veremos determinados aspectos del procedimiento de este juicio, como son generalidades del mismo, la suplencia de la queja, los términos de interposición de la demanda, las autoridades responsables y las causas de improcedencia en el amparo contra leyes.

Por último, en nuestro cuarto capítulo analizaremos el tema de las acciones de inconstitucionalidad, que aunque no es un tema reciente en la vida jurídica de nuestro país, sí resultan un tanto novedosas en nuestra actualidad, resultando ser otro procedimiento de control de leyes contemplado en nuestra Constitución, que sin ser menos importante que el juicio de amparo contra leyes, sí son en las que menos experiencia se tiene, por lo que trataremos de ubicar su concepto, antecedentes, naturaleza jurídica y fines, así como su procedimiento.

CAPITULO PRIMERO

LA LEY

1. LEY, REGLA Y NORMA EN SENTIDO AMPLIO.

El hombre como individuo en particular, necesita de una convivencia con los demás individuos para obtener un beneficio propio y general de toda la sociedad. Sin embargo, esta convivencia puede resultar desastrosa si no se tiene un control en los actos de éstos, cometiéndose arbitrariedades entre los mismos hombres. Es aquí donde surge la necesidad de ciertas reglas o normas de comportamiento llamadas leyes jurídicas, que regulen los actos de los hombres en sociedad, con el fin de lograr obtener una convivencia pacífica y el correcto funcionamiento de un Estado de Derecho.

Sin embargo, para comprender lo que es la ley en un sentido netamente jurídico, objetivo de éste capítulo, es necesario partir de nuestra base primigenia que es la ley, continuando con lo que es la regla y norma, todos en una noción genérica.

Rafael Preciado Hernández¹, al referirse a la noción de Ley, evoca lo sostenido por Montesquieu, al señalar que las leyes en su significación más amplia, son las relaciones necesarias que derivan de la naturaleza de las cosas, y en este sentido todos los seres tienen sus leyes. El maestro Preciado Hernández continúa diciéndonos que es cierto que todos los seres tienen sus leyes; pero como no todos los seres participan de la misma naturaleza, es precisamente de esta noción general que abarca todo el universo de leyes, donde nace una primera división o clasificación de leyes atendiendo a la diversa naturaleza de los seres, pues evidentemente no son iguales las leyes de la materia inerte que las

¹ cfr. PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho, UNAM, 3a. ed., México 1997, pág. 67.

de la materia organizada, viviente o sensible, ni mucho menos las leyes del espíritu, las leyes del pensamiento y de la voluntad, por lo que empiezan a conceptualizarse en sentido estricto los diversos tipos de leyes, según lo que tengan por objeto, de ésta manera los conceptos de las llamadas leyes naturales las cuales agrupan a leyes físicas, químicas, biológicas etc., y tienen el rasgo común de ser manifestaciones de la materia; así como las leyes culturales que son las que se refieren de algún modo a las manifestaciones del espíritu, la ley es un concepto netamente teórico. Sin embargo, el maestro Preciado Hernández considera que esta división se presta a serios errores por lo que adopta la clasificación propuesta por Ampère para las ciencias, las cuales las divide en cosmológicas y noológicas, entendiéndose como leyes cosmológicas a las que comprenden las leyes lógicas, morales, históricas etc., y como leyes noológicas a las que comprenden leyes físicas, químicas, biológicas etc.

Así tenemos que la ley en sentido amplio es la expresión de una relación necesaria que deriva de la naturaleza de las cosas, por lo que habrá tantas leyes como objetos de conocimientos existan; ahora bien, cuando la fórmula o expresión es imperativa, fundada en la ley y dirigida a la voluntad humana, es una regla.

En cuanto a la Regla en un sentido amplio sabemos que es una fórmula fundada en la ley genérica; a este respecto José Ferrater Mora nos la define de la siguiente manera: "En un sentido muy general se ha usado "reglas" para referirse a los preceptos de que se compone un método. Las reglas incluyen instrucciones para la aplicación de tales preceptos."²

² FERRATER MORA, José, Diccionario de Filosofía, Tomo IV, Ariel, s/e, Barcelona 1994, pág. 3038.

Por otra parte, Nicola Abbagnano nos define a la regla como "... cualquier proposición prescriptiva. El término es muy general y comprende las nociones más restringidas de norma, máxima y ley."³

Sin embargo, consideramos más apropiado el concepto de regla genérica que nos da el citado autor Rafael Preciado Hernández, quien nos dice que Regla en sentido amplio es "la fórmula que prescribe lo que es preciso hacer para alcanzar un fin determinado"⁴.

La regla en sentido amplio a diferencia de la ley que no puede ser violada, es un concepto práctico, motivo por lo cual es susceptible de ser violada. La regla lleva a la práctica lo que la ley establece en forma teórica, indicando a su vez lo que es admitido y lo que no es admitido.

Hemos dicho ya que la naturaleza de los seres no es la misma, por lo que su necesidad tampoco es la misma, de tal forma que existen tres tipos de necesidad: física que relaciona dos fenómenos como causa y efecto; lógica que relaciona dos términos u objetos que no son materiales, sino entes de razón u objetos ideales; y moral que también relaciona dos términos, pero en éste caso no son dos fenómenos ni dos objetos ideales, sino que establece una relación entre el acto humano y el bien racional del hombre. La necesidad moral es una exigencia racional que nos constriñe a realizar determinados actos que nos perfeccionan, puesto que están ordenados al bien común, así como a omitir a otros que nos alejan del camino de nuestra perfección, así, el hombre al buscar el bien racional se perfecciona y al no buscarlo se degrada.

Cuando una regla expresa una relación de necesidad moral, se llama norma en un sentido amplio, la idea de regla es más general que la idea de norma, de tal manera que toda norma es regla pero no toda regla es norma. Tanto

³ABBAGNANO, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, F.C.E., 2a. ed. México 1991. pág. 999.

⁴PRECIADO HERNANDEZ, Rafael, ob. cit. pág. 66.

las reglas técnicas como las normas rigen la voluntad humana, por lo que puede decirse que quedan comprendidas en el dominio de lo práctico, mientras que la ley por constituir un conocimiento enunciativo de las relaciones que existen entre las cosas, corresponde más al campo de lo especulativo.

En cuanto al concepto de norma en sentido amplio, Nicola Abbagnano la define como "una regla o criterio de juicio. La norma puede estar también constituida por un caso concreto, un modelo o un ejemplo, pero el caso concreto, el modelo o el ejemplo valen como norma sólo en caso de poder ser utilizados como criterio de juicio de los otros casos o de las cosas a las que el modelo o el ejemplo hacen referencia."⁵

De igual manera que en el concepto anterior, consideramos más apropiada la definición que de norma general nos proporciona Rafael Preciado Hernández, quien nos dice que norma en sentido general se puede definir como la "regla obligatoria, o la regla que prescribe un deber."⁶,

2. NORMA MORAL, RELIGIOSA, Y JURIDICA

Una vez que hemos visto lo que es la regla en sentido genérico, nos corresponde ver la clasificación de la norma genérica, la cual se clasifica en normas morales, religiosas y jurídicas, aclarando que éstas últimas por ser las que más atañen al presente trabajo, las veremos más específicamente en el siguiente punto.

La norma moral es aquella que confiere deberes para con uno mismo, no hay derechos, es unilateral, busca el bien personal y el bien racional de la persona, regula la conducta interna del individuo, posee dos etapas, una deliberativa que es donde razona la inteligencia, y una determinativa que es

⁵ ABBAGNANO, Nicola. ob. cit., pág. 859.

⁶ PRECIADO HERNANDEZ, Rafael, ob. cit. pág. 73.

cuando se toma la decisión de lo que se va a hacer, su fin es el bien individual, y su sanción es de tipo interna y autónoma del individuo.

La norma religiosa es aquella que prescribe los deberes para con dios, solo prescribe derechos y no obligaciones, es unilateral, al igual que la norma moral, regula la conducta interna del individuo, tiene también ambas etapas de la norma moral: determinativa y deliberativa, su fin es la salvación del alma y su sanción también es de manera interna y autónoma del individuo.

La norma jurídica es aquella que prescribe derechos y obligaciones, su deber es para con la sociedad, un deber hacia los demás, regula la conducta externa del individuo y solo tiene una etapa: ejecutiva, la cual consiste en la exteriorización de la conducta, su finalidad es el bien común y la seguridad jurídica, la sanción es de forma externa y heterónoma.

3. LA NORMA JURIDICA

La norma jurídica -como ya hemos dicho-, es una especie de la norma en sentido amplio, la que a la vez es una especie de la regla también en sentido amplio, toda norma jurídica es una norma en sentido genérico, pero no toda norma genérica es norma jurídica, lo que induce por lógica, a definir a la norma jurídica es una regla obligatoria que prescribe deberes y a la vez confiere derechos para alcanzar un fin, que como explicamos en el punto anterior es un fin para con la sociedad: el bien común.

El concepto de norma jurídica no es un concepto unívoco y claramente especificado, a este respecto, el Doctor Eduardo García Máynez⁷, nos dice que la palabra norma puede usarse en dos sentidos, un sentido amplio y otro estricto, en lato sensu se aplica a toda regla de comportamiento, obligatoria o no, y en estricto

⁷ Cfr. GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 42a. ed., México 1991, pág. 4.

sensu corresponde a la que impone deberes o confiere derechos. Podemos observar que el maestro García Máynez, define en primer lugar a lo que es la norma en general, y posteriormente a lo que es la norma jurídica, entendiendo entonces a ésta última como una regla de comportamiento que impone deberes y/o confiere derechos.

La norma jurídica contiene datos formales y datos reales de la misma, dentro de los datos formales se encuentran el sujeto que es el destinatario de la norma jurídica; el supuesto jurídico que consiste en la hipótesis que prevé la norma y a cuya realización se atribuye determinadas consecuencias jurídicas; la relación jurídica que es el vínculo que se establece por virtud de la norma entre los sujetos pasivo y activo; el derecho subjetivo que viene a ser el poder o la facultad que conforme a la norma jurídica tiene un sujeto frente a otro u otros ya sea para desarrollar su propia actividad o para determinar la de aquellos; por último el deber jurídico que es la exigencia normativa para el sujeto pasivo de la relación (destinatario), de no impedir la actividad del titular del derecho subjetivo, y en su caso someterse a las pretensiones de éste.

Dentro de los datos reales de la norma jurídica se encuentran en primer lugar a la persona jurídica, ésta no es más que el hombre, ya que todo hombre es sujeto activo o pasivo de relaciones jurídicas; posteriormente la sociedad y autoridad, esto es porque ambos implican la idea de la norma jurídica, ya que toda norma se refiere a una sociedad determinada y toda sociedad elabora un ordenamiento jurídico que se debe cumplir, y respecto a la autoridad, sabemos que en toda sociedad hay autoridades con poder para hacer cumplir la norma jurídica y dirigir a la misma, esta función debe traducirse en un beneficio a la sociedad; se encuentran también el castigo o premio, esta función la ejecuta la autoridad, esta facultad de castigar o someter encuentra su justificación en la función de la autoridad; el fin o fines de la norma jurídica son la seguridad, la

justicia y el bien común; por último, está el deber de justicia, éste implica una necesidad moral de realizar determinados actos por ser conforme al bien racional.

Ahora bien, ya hemos dicho que la norma jurídica es una fórmula imperativa que confiere derechos y obligaciones de forma obligatoria, mientras que el derecho es a grosso modo, según Preciado Hernández⁸ "una relación objetiva entre personas, acciones y bienes, un ajustamiento o coordinación de las acciones humanas al bien común"; esto implica que la norma jurídica es una fórmula imperativa de lo que es el derecho, por lo tanto la norma jurídica -nos dice de inmediato el mismo autor- es "la expresión propia del derecho."

4. LA LEY JURIDICA

La ley jurídica es el punto principal de nuestro tema, y antes de entrar a su definición es necesario explicar que la ley jurídica es ley en sentido estricto y no en sentido general; la ley jurídica se deriva de la norma jurídica, de tal forma que toda ley jurídica es una norma jurídica.

Se le da la connotación de ley jurídica a un agrupamiento de normas jurídicas, la ley en este sentido es un ordenamiento jurídico, un cuerpo normativo pero con ciertas peculiaridades para que pueda ser una ley en el campo jurídico. Veamos lo que diversos autores nos definen como ley en sentido jurídico.

Etimológicamente, en opinión generalizada, la palabra Ley proviene de la voz latina Lex la cual se deriva del vocablo Legere que significa "que se lee", por referencia al precepto o regla que se lee; algunos autores derivan Lex de ligare para resaltar el carácter obligatorio de las leyes, otros autores argumentan que la voz legere significa escoger, ya que la ley escoge mandando unas cosas y prohibiendo otras para la utilidad pública; sin embargo lo que conviene destacar

⁸ PRECIADO HERNANDEZ, Rafael, ob. cit. pág. 113.

es que la ley etimológicamente en su aspecto jurídico y términos generales significa una regla que se lee y es obligatoria.

Federico Jorge Gaxiola Moraila en el Diccionario Jurídico Mexicano nos define primeramente a la ley en sentido general que omitimos en obvio de repeticiones, y en sentido jurídico el autor nos dice que ley es "todo juicio mediante el cual se impone cierta conducta como debida".⁹

No obstante, en cuanto a la definición de ley "la doctrina ha utilizado dos acepciones del concepto Ley Jurídica: Ley en sentido formal que atiende al órgano y al procedimiento seguido para su creación y Ley en sentido material que se refiere a las características propias de la ley sin importar el órgano que la hubiera elaborado ni el procedimiento seguido para su creación"¹⁰; por lo que en virtud de lo anterior, se distinguen dos sentidos en la acepción de la ley Jurídica: una acepción en sentido formal y una acepción en sentido material.

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara definen a la ley como "norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines"¹¹. Estos autores ya incluyen que la ley jurídica es obra de un órgano legislativo legítimo, asimismo incluyen la generalidad y la necesidad de establecer un órgano para el cumplimiento de la ley misma.

Guillermo Cabanellas en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, nos da diversos conceptos básicos de la ley en una larga serie de significados diciendo que se entiende por ley "las propiedades y relaciones entre las cosas, según su naturaleza y coexistencia.// Regla, norma, precepto de la autoridad pública, que manda, prohíbe o permite algo.// La expresión positiva del derecho.//

⁹GAXIOLA MORAILA, Federico Jorge, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1985, Pág. 44.

¹⁰ Idem. pág. 45.

¹¹PINA, Rafael de, y Rafael de Pina Vara. Diccionario Jurídico, Porrúa, 17a. ed. México 1991, pág. 354.

Regla de conducta obligatoria dictada por el Poder Legislativo, o por el Ejecutivo cuando lo substituye o se arroga sus atribuciones.// Ampliamente, todo reglamento, ordenanza, estatuto, decreto, orden u otro mandamiento de una autoridad en ejercicio de sus atribuciones.// El derecho escrito, como contraposición a la costumbre.// Cualquier norma jurídica obligatoria.// El Derecho Objetivo".¹² Cabanellas solo parece fragmentar una definición completa de lo que es la ley en un conjunto de definiciones individuales.

Eduardo Pallares, define a la ley como "la norma jurídica de carácter general expedida por la autoridad competente, debidamente promulgada, publicada y sancionada por el ejecutivo"¹³. Puede observarse que Pallares pone énfasis en el aspecto formal de la ley en cuanto a que ésta debe ser expedida por autoridad legítima, omitiendo textualmente en su definición la característica de obligatoriedad.

Efraín Moto Salazar define a la Ley como "la norma de derecho dictada, promulgada y sancionada por la autoridad pública; aún sin el consentimiento de los individuos, y que tiene como finalidad el encauzamiento de la actividad social hacia el bien común".¹⁴ Moto Salazar incluye en su definición además de los elementos de anteriores definiciones el aspecto de que la ley se crea sin el consentimiento de los individuos, y la finalidad de la ley que traduce en un bien común.

Del Conjunto de definiciones antes expuestas y con base a los elementos que cada autor aporta y de una apreciación particular, podemos llegar a la siguiente definición de ley jurídica como especie de la norma jurídica: Es un conjunto de normas jurídicas unidas en un cuerpo legal determinado, misma que

¹²CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo V, Heliasta, 21a. ed., 1989.

¹³PALLARES, Eduardo, Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, Porrúa, 5a. ed., México 1982, pág. 173.

¹⁴MOTO SALAZAR, Efraín, Elementos de Derecho, Porrúa, 10a. ed., México 1965, Pág. 47.

debe ser dictada, promulgada, sancionada y publicada por órgano legislativo legítimamente facultado para ello, de carácter general y obligatoria, que regula la actividad jurídica del hombre dentro de la sociedad, cuyo objeto es un bien común.

En cuanto a las características de la ley, los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara¹⁵, señalan las siguientes:

1) La generalidad: la generalidad de la Ley es una característica esencial de la norma jurídica. Generalidad equivale a aplicabilidad a cuantas personas se encuentren en un supuesto determinado.

La ley no mira al individuo sino a la comunidad. No se da para individuos determinados; el objeto de la ley como norma de conducta humana, es regirla, pero no considerarla como una actividad aislada sino en conexión con otras, para señalar, de modo general la esfera de lo lícito y de lo ilícito.

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

3) La Irretroactividad: Las leyes disponen para el porvenir. El pasado no es objeto de la actividad del legislador, sino del historiador. Este principio es admitido como general pero tiene sus excepciones.

El Código Civil para el Distrito Federal (artículo 5º) dispone, de acuerdo con el artículo 14 Constitucional que a ninguna ley ni disposición gubernativa se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. La interpretación de ese precepto permite concluir que la retroactividad puede tener efecto cuando no exista perjuicio para persona alguna.

¹⁵PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, ob. cit. pág. 355.

Por su parte, Efraín Moto Salazar¹⁶, de similar forma, acorde a su concepto de ley y en sentido formal nos dice que las características de la ley son las siguientes:

- 1) Es una norma jurídica
- 2) Emanada del poder Público, quien la dicta, la promulga y la sanciona
- 3) Tiene como finalidad la realización del bien común.

Por otro lado, Federico Jorge Gaxiola Moraila¹⁷ en el Diccionario Jurídico mexicano menciona dos características de la ley en sentido material, y éstas son:

1) Generalidad: Este dato de la Ley se refiere a que en el supuesto jurídico de la norma legal o se determina individualmente al sujeto a quien se le imputarán las consecuencias jurídicas que esa norma establece y que dichas consecuencias se deberán aplicar a cualquier persona que actualice los supuestos previstos.

2) Abstracción: Si la generalidad se caracteriza por la indeterminación subjetiva, la abstracción se refiere a la indeterminación objetiva, es decir, la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de un supuesto normativo, sin excluir individualmente a ninguno y la disposición que contiene no pierde su vigencia por haberse aplicado a uno o más casos previstos y determinados, sino que sobrevive hasta que es derogada mediante un procedimiento igual al de su creación o por una norma jerárquica superior.

Ya sabemos que la ley es un ordenamiento que contiene infinidad de normas jurídicas, cada precepto de cualquier ordenamiento jurídico denominado ley, bajo cualquiera de sus presentaciones constituye una norma jurídica; ahora es necesario saber cuáles son los diferentes tipos de agrupamientos jurídicos bajo los cuales se concentra la norma jurídica; nos estamos refiriendo a los conceptos

¹⁶MOTO SALAZAR, Efraín. ob. cit. pág. 47.

¹⁷GAXIOLA MORAILA, Federico Jorge, ob. cit., pág. 45.

de Código, Decreto-Ley, Reglamento, y Tratado internacional los cuales se les denomina y tienen regularmente el carácter general de leyes jurídicas.

CODIGO. "(Cuerpo de Leyes según un método y sistema. Del latín codicus, de codex-icis). En sentido histórico se entiende por código toda compilación de preceptos jurídicos; actualmente se denomina código a la fijación escrita que comprende el derecho positivo en alguna de sus ramas (civil, penal, mercantil, etc), con unidad de materia, plan, sistema y método."¹⁸

DECRETO. "(del verbo latín decernere, decrevi, decretum, acuerdo o resolución), según el Diccionario de la Real Academia Española: "resolución, decisión o determinación del jefe de Estado, de su gobierno, o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplícase hoy más específicamente a las de carácter político o gubernativo".

Decreto es toda disposición o resolución de un órgano de Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por las personas a las que va dirigido.

Decreto-Ley. La Constitución atribuye al ejecutivo, facultades para legislar sin necesidad de una delegación de facultades del Poder Legislativo, la atribución es directa de la Constitución. El Presidente de la República da cuenta al Congreso del ejercicio de ésta facultad (art. 73, frac. XVI)."¹⁹

REGLAMENTO. (de reglar, y éste, a su vez del latín regulare.) es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del poder ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el art. 89.

¹⁸ GONZALEZ, Maria del Refugio, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, ob. cit. pág. 489.

¹⁹ AGUILAR Y CUEVAS, Magdalena, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, ob. cit. pág. 840.

fracción I de la Constitución, que encomienda al Presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley."²⁰

TRATADOS INTERNACIONALES. "La Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados de 1969, señala en el artículo 2. que "se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular."²¹

5. CLASIFICACION DE LA LEY COMO NORMA JURIDICA

Las siguientes clasificaciones, atienden a la ley como agrupamiento de normas jurídicas, y ésta tiene varias clasificaciones, por lo que en adelante nos referiremos como clasificación de la ley, a sabiendas de que dichas clasificaciones obedecen y se aplican en la doctrina a la norma jurídica en general.

Al hablar de fuente, se entiende que es el punto de donde surge o brota un algo, y a este respecto García Máynez²² nos menciona tres fuentes de las que surgen tres tipos de normas jurídicas en general, que son la Ley, el Derecho Consuetudinario y la Jurisprudencia. Para este autor, la Ley no es otra cosa que el producto de la legislación, pues considera que los preceptos de Derecho creados por órganos especiales a través de un proceso regulado formalmente, se les da el nombre de Leyes o normas de Derecho escrito. Con lo anterior se entiende que la fuente de la que brota la Ley es un órgano formal, y siendo más específicos estamos hablando del Poder Legislativo; recalcando que esta

²⁰ GONZALEZ OROPEZA, Manuel, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, ob. cit. pág. 2751.

²¹ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz., Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo !V, ob. cit. pág. 3149.

²² GARCIA MAYNEZ, Eduardo, ob. cit. pág. 80.

clasificación no sólo atiende a la Ley en particular, sino a la norma jurídica en conjunto.

5.1 Por su Ambito Espacial de Validez

El Ambito Espacial de Validez de la ley como agrupamiento de normas jurídicas es la porción del espacio en donde la misma es aplicable, en este sentido, las leyes se clasifican en generales y locales.

a) Generales

Las Leyes generales son las que son vigentes en todo el territorio del Estado, un ejemplo de éstas es el Código Federal de Procedimientos Civiles o la Ley de Amparo pues ambos tienen normas o preceptos de carácter general y son vigentes en todo el país. De esta forma existe en nuestro país una diversidad de Leyes Generales regulando una materia o aspecto de nuestro derecho.

A las Leyes Generales, suelen llamársele también Leyes Federales, por lo que es oportuno precisar que las leyes Federales únicamente pueden ser expedidas por el Congreso de la Unión, siempre y cuando sea en uso de facultad explícita o implícitamente concedida por la Constitución.

b) Locales

Las leyes locales son las que solo tienen o pueden ser aplicadas en un territorio específico del País, y que la misma ley lo indica dentro de sí misma; un ejemplo de este tipo de leyes son el Código Civil para el Distrito Federal, el Código Civil para el Estado de Puebla o cualquier civil o penal para un Estado en particular. Eduardo García Máynez²³ nos dice que si aplicáramos este criterio al derecho mexicano descubriremos que existen, desde este punto de vista, tres categorías de leyes, a saber: federales, locales y municipales. Esta clasificación se basa en los preceptos de la Constitución relativos a la soberanía nacional y la

²³ Idem, pág. 81.

forma de gobierno. De acuerdo a lo anterior, las federales son aplicables a toda la República; las locales, en las partes integrantes de la República y del territorio nacional; las municipales en la circunscripción territorial del municipio libre.

Generalizando y en forma por demás repetitiva, nos encontramos que existen tres tipos de leyes en México desde el punto de vista de su Ambito Espacial de Validez: generales o federales, locales y municipales, no obstante que las leyes municipales entran en el rubro de leyes locales, ya que tanto locales como municipales, tienen validez espacial en determinado territorio demarcado dentro de la misma ley, por lo que coincide en que solo existen dos tipos de leyes desde el punto de vista del su Ambito Espacial de Validez: Generales y Locales.

5.2 Por su Ambito Temporal de Validez.

El Ambito Temporal de Validez de las leyes es el lapso durante el cual va a conservar su vigencia ésta, y se clasifican en dos rubros: Leyes de vigencia determinada y Leyes de vigencia indeterminada.

a) Vigencia Determinada

Las leyes de vigencia determinada son aquellas cuyo Ambito Temporal de Validez formal se encuentra establecida de antemano, es el caso de cuando una ley indica desde el momento de su publicación la duración de su cumplimiento obligatorio o vigencia; el ejemplo típico de esta ley es la Ley de Egresos e Ingresos de la Federación cuya vigencia dura del 1º de Enero al 31 de Diciembre de cada año.

b) Vigencia Indeterminada

Las Leyes de Vigencia Indeterminada son aquellas cuyo lapso de vigencia obligatoria no se ha fijado desde su inicio o publicación de esta. Este tipo de Leyes solo puede perder su vigencia cuando son abrogadas o suprimidas expresa

o tácitamente por otra ley. Un ejemplo clásico de estas Leyes son el Código Civil, y el Código Penal, los cuales no tienen una vigencia expresa dentro de sí mismos.

5.3 Por su Ambito Material de Validez.

Las Leyes pueden ser clasificadas también de acuerdo con la índole de la materia que regulan, correspondiendo también a las diferentes ramas del derecho. Desde este punto de vista, los preceptos jurídicos -en este caso leyes-, se clasifican en leyes de Derecho Público y leyes de Derecho Privado; las cuales a su vez se subdividen en diversas materias del Derecho existentes en nuestro ámbito jurídico. Esta Clasificación tiene su fundamento en la división de Derecho Objetivo en una serie de ramas.

Tradicionalmente suele distinguirse entre Derecho Público y Derecho Privado. Se han producido múltiples teorías para explicar la clasificación del Derecho en Público y Privado, como si se tratase de una clasificación a priori; sin embargo todas estas doctrinas han fracasado porque ninguna de ellas logró encontrar un criterio universalmente válido para establecer tal distinción. Se trata más bien de una diferencia histórica entre normas inspiradas por lo general por intereses públicos, de un lado; y normas protectoras de intereses privados por el otro lado. No obstante aún cuando en términos generales esta distinción parece ser correcta, ella no cubre con exactitud ni con plena generalidad todas las normas jurídicas existentes; pues algunas ramas del derecho caen en ambos rubros ya que dentro de las normas reputadas típicamente de Derecho Privado, como son las civiles, algunas de ellas, por ejemplo las de protección a los hijos, tienen un carácter público, que es salvaguardado de oficio, por la intervención del Ministerio Público.

En cuanto a las normas del Derecho del Trabajo, de la Seguridad Social, del Derecho Agrario (disciplinas de creación más reciente), aunque son

protectoras principalmente de intereses privados, no obstante son reputadas en algunos ordenamientos jurídicos, como en el mexicano, como de Derecho Público, porque los derechos que conceden son irrenunciables. Para demostrar lo anterior, un ejemplo es el artículo 6 del Código Civil del Distrito Federal el cual dice textualmente "la voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla. Sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente el interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de terceros". Así, las leyes (como normas jurídicas), se clasifican por su Ambito Material de Validez en:

a) Públicas

- Constitucionales
- Administrativas
- Penales
- Procesales
- Internacionales

b) Privadas

- Civiles
- Mercantiles

5.4 Por su Ambito Personal de Validez.

El Ambito Personal de Validez de la Ley (como agrupamiento de normas jurídicas), es aquel referente a quienes son las personas obligadas por la ley, por lo que estas pueden ser clasificadas en dos rubros: generales e individuales.

a) Generales

Son las Leyes que se dan, obligan y facultan a todos aquellos ubicados donde se actualiza el supuesto jurídico o hipótesis de la ley de forma obligatoria. Un ejemplo de esto es el artículo 1860 del Código Civil para el Distrito Federal el

cual dice que si un establecimiento y ofrece al público objetos en determinado precio, el dueño del establecimiento debe sostener el precio, esta hipótesis estatuye que en tal situación el dueño está obligado a sostener su oferta. Ahora bien, esto significa que ésta norma es aplicable a todos lo individuos que caigan en este supuesto, o sea, a todos lo dueños de establecimientos comerciales que hagan ofertas al público deben sostener ésta.

b) Individuales

Son las que obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinados por la misma ley. Esta clasificación al igual que todas las anteriores corresponde a la norma jurídica en general no a la ley como tal, ya que maneja normas individuales como el testamento público, el contrato, la sentencia; sin embargo cabe a bien mencionarla ya que como ejemplo la sentencia que condena a un individuo a veinte años de cárcel, por la comisión de un homicidio, es una norma individualizada (no una Ley individualizada) ya que solamente es aplicable al acusado; sin embargo lo que es importante aquí destacar es que el fundamento del fallo reside en una norma genérica que es una ley (Código Penal en este caso), según la cual, quienes den muerte a un semejante en tales o cuales circunstancias, deberán sufrir tal o cual pena; esto es que mientras la disposición genérica (ley) se refiere a todos los comprendidos dentro del supuesto jurídico, "cualquier homicida", la sentencia judicial solo se aplica a un miembro, individualmente determinado, de la misma clase.

Las normas individualizadas se dividen en privadas y públicas; las primeras derivan de la voluntad de los particulares, en cuanto aplican ciertas normas genéricas; las segundas, de la actividad de las autoridades. Tienen carácter privado los contratos y los testamentos; público, las resoluciones judiciales y administrativas (sentencias, concesiones, etc.). Los tratados internacionales deben considerarse también como normas individualizadas de índole pública.

5.5 Por su Jerarquía

Las Leyes que forman un sistema jurídico pueden tener el mismo o diverso rango, existiendo de esta forma una relación de coordinación en caso de ser iguales, y subordinación en caso de ser de diverso rango; esta diferenciación forma un orden escalonado, existiendo así una jerarquización en las leyes.

El ordenamiento Jurídico Legal, aunque escalonado, tiene límites superior e inferior; el límite superior se denomina norma fundamental, norma suprema o Constitución, y es una norma sobre la que no existe ningún precepto de superior jerarquía. Así, la Ley como norma Jurídica por su Jerarquía se clasifica en:

a) Jerarquía Federal:

a.1 Constitución

a.2 Leyes Federales

a.3 Leyes Ordinarias

b) Jerarquía Local:

b.1 Constitución

b.2 Leyes Ordinarias

b.3 Leyes Reglamentarias

b.4 Leyes Municipales

Es un error considerar las leyes ordinarias federales sean de rango superior a las leyes ordinarias Locales, pues ambas tienen un plano de igualdad Jerárquica; así por ejemplo el Código de Comercio, no tiene mayor rango que el Código Civil de Puebla o de cualquier Estado de la República. La confusión viene de que se ha considerado que porque el ámbito espacial y personal de validez de las Leyes Federales abarca una extensión territorial mayor que el de las Leyes Locales, por lo que puede creerse que la Jerarquía de la primera sea superior a la de la segunda, cuando no hay tal cosa ya que ambas tienen el mismo valor

Jerárquico, aunque una sea de aplicación en toda la República y otras de aplicación en una región delimitada.

Para el maestro Miguel Villoro Toranzo²⁴, la jerarquía de las leyes está en primer lugar en la Constitución o Ley primaria, la cual tiene primacía sobre las demás leyes, cuyo fundamento es el artículo 133 de la misma Constitución; en segundo lugar están -valga la redundancia- la Leyes Secundarias que son todas las leyes que, en ejercicio de sus facultades legislativas, aprueba el Congreso de la Unión y cuyo fundamento es el artículo 73 de la Constitución mexicana. Villoro Toranzo divide también a su vez a las Leyes Secundarias, en Leyes Secundarias "simpliciter" o leyes ordinarias, que son las que dicta el Congreso en ejercicio de la respectiva facultad explícita sobre materia distinta de la Constitución misma; y las leyes secundarias "secundum quid", que pueden ser orgánicas, reglamentarias o complementarias. Las dos primeras clases desarrollan un texto constitucional; la tercera lo adiciona.

Las Leyes Orgánicas son aquellas leyes que desarrollan el texto constitucional, regulando la estructura o funcionamiento de algún órgano de autoridad. Ejemplo la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, etc.

Las leyes reglamentarias son aquellas leyes secundarias que dividen una disposición general constitucional en otras varias menos generales para facilitar su aplicación, ejemplo la Ley Federal del Trabajo que reglamenta al artículo 27 Constitucional, La Ley de Monopolios reglamentaria del artículo 28 constitucional.

Las leyes complementarias son a simple vista un poco más complejas, son aquellas leyes secundarias "que adicionan o complementan un texto constitucional que menciona la materia estipulando tan sólo el principio general

²⁴ cfr. VILLORO TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 9a. ed. México 1990, págs. 304 y 305.

que debe seguir. Esto sucede en algunas garantías constitucionales. La garantía es una limitación establecida por la constitución contra todo poder público. Sería absurdo que el texto constitucional permitiera a las autoridades "reglamentar" las limitaciones destinadas a coartar el poder de éstas. Por consiguiente, en materia de garantías, el legislador no reglamenta, sino que complementa el texto constitucional y la ley debe ser redactada de acuerdo con el espíritu de la Constitución y por aquella autoridad competente según la misma. Por ejemplo: la autoridad local emitirá la Ley sobre Profesiones mencionada en el artículo 4º constitucional; el mismo artículo establece que son de competencia general los servicios públicos de abrazar las armas (cfr. 73-XIV) y de ser miembro de un jurado popular en materia federal (cfr. 20-VI y III) y serán leyes complementarias las que indiquen quienes deben presentar tales servicios; la Ley de Imprenta es una ley complementaria del artículo 7º constitucional. Hay ocasiones en que una disposición complementa a otra: por ejemplo, la fracción XV del 89 completa al artículo 28, y el artículo 130 completa al 24. En todas estas materias, si una ley es dictada por una autoridad que no sea competente conforme al artículo 124, se estará violando el 103 en su fracción I y en su caso debe haber un perjudicado, será materia del Juicio de Amparo."²⁵

Las denominaciones anteriores, en ocasiones no se emplean correctamente por nuestros legisladores, por ejemplo el estatuto llamado Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, la cual es, a pesar de su nombre, una ley reglamentaria y no orgánica, ya que desarrolla detalladamente las disposiciones contenidas en el artículo 28, en el que no se crea ningún órgano de gobierno.

²⁵ Idem. pag. 306.

Es importante mencionar, a manera de no crear confusión, la diferencia entre ley reglamentaria y reglamento; la primera como ya se dijo, desarrolla un precepto de la Constitución y es expedida por el Congreso; y el reglamento desarrolla una ley del congreso y es expedido por el ejecutivo.

5.6 Por su sanción.

La Ley desde el punto de vista de su sanción y en una inspiración de las doctrinas romanas se clasifican en cuatro rubros: Leyes perfectas o Leges perfectae; Leyes imperfectas o Leges imperfectae; Leyes más que perfectas o Leges plus quam perfectae y Leyes menos que perfectas o Leges minus quam perfectae.

a) Leyes Perfectas.

Las Leyes Perfectas o Leges perfectae, son aquellas cuya sanción consiste en la inexistencia o nulidad de los actos que las vulneran; tal sanción es la más eficaz porque el infractor no logra el fin que se propuso al violar la norma. Hay tres grados de invalidez en este sentido: la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa. En el Derecho Mexicano se encuentra reglamentada la invalidez de los actos jurídicos por este tipo de situaciones. De esta forma, los artículos 2224 al 2242 del Código Civil para el Distrito Federal, disponen que el acto jurídico es inexistente por la falta de consentimiento o de objeto, que pueda ser materia de tal acto jurídico.

La nulidad absoluta proviene de la ilicitud en el objeto, en el fin y en la condición del acto, como en la inexistencia cualquier interesado puede prevalerse de ella y no desaparecer por la confirmación o la prescripción; mientras que en la nulidad relativa se da cuando no se reúnen todos los caracteres enumerados en el párrafo anterior.

Aparentemente entre inexistencia y nulidad absoluta no existe diferencia alguna. Sin embargo, el único rasgo que la distingue es el de que mientras que la inexistencia no produce efecto legal alguno, en la nulidad absoluta por regla general, no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, ejemplos: el matrimonio celebrado sin la voluntad de uno de los consortes produce la inexistencia del mismo. En cambio la compraventa en favor de extranjeros, de un inmueble ubicado en la zona prohibida, produce provisionalmente sus efectos, aún cuando pueden ser destruidos cuando se pronuncie por el juez la nulidad.

Entre nulidad absoluta y nulidad relativa concurren el rasgo común de que, por regla general, los actos jurídicos producen provisionalmente sus efectos, pero en cambio las diferencias son de que en la nulidad absoluta no desaparece por la confirmación o la prescripción y, en cambio, en la nulidad relativa ésta se extingue por la confirmación o la prescripción.

La falta de forma establecida por la ley, si no se trata de actos solemnes, así como el error, el dolo, la violencia y la incapacidad de los autores del acto, produce la nulidad relativa.

b) Leyes más que perfectas.

Se denominan Leyes más que perfectas o *Leges plus quam perfectae*, a aquellas que no anulan el acto que las vulneran por haberse consumado éste de un modo irreparable, puesto que la sanción de las normas jurídicas no siempre tienden al restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes del acto violatorio, pues este a veces se consuma de modo irreparable, por ejemplo: el homicidio, en el cual la norma sancionadora no permite el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes del ilícito, si no que este queda consumado de modo irreparable, imponiéndose al infractor pena corporal y además reparación del daño.

c) Leyes menos que perfectas.

Las Leyes menos que perfectas o Leges minus quam perfectae, denominadas así por los romanos, están integradas por aquellas cuya violación no impide que acto violatorio produzca efectos jurídicos, pero hacen al sujeto acreedor a un castigo, ejemplo: el artículo 10 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito que dice: "el que acepte, certifique, otorgue, gire, emita, endose, o por cualquier otro concepto suscriba un título de crédito en nombre de otro sin poder bastante o sin facultades legales para hacerlo, se obliga personalmente como si hubiera obrado en nombre propio, y si paga adquiere los mismos derecho que corresponderían al representado aparentes". Como se ve, de acuerdo con dicho precepto la suscripción de un título de crédito careciendo de facultades para ello no deja de producir sus efectos como serían los de la obligación personal del suscriptor con lo cual su castigo sería, en su caso, el de pagar el importe del título de crédito como si se hubiera obligado en lo personal.

d) Leyes imperfectas.

Las leyes imperfectas también llamadas Leges imperfectae, es la última clasificación de éste rubro y son aquellas leyes cuya infracción carece de sanción, un ejemplo de éste tipo de leyes son las prohibiciones consignadas en el artículo 289 del Código Civil para el Distrito Federal, en virtud de que no hay sanción por incumplimiento a esta taxativa ya que, si bien es cierto que el artículo 264 del mismo código en su fracción II, considera ilícito, pero no nulo el matrimonio celebrado sin que hubieran transcurrido los términos fijados en el artículo 289 del Código Civil, también lo es que artículo 265 el mismo código señala que los infractores "incurrirán en las penas que señale el código de la materia". Y toda vez que el Código Penal no señala expresamente pena alguna para el cónyuge que no cumpla con la obligación de esperar el término para contraer nuevo matrimonio, a contar desde que se decretó el divorcio, resulta que tal norma

carece de sanción, pues no podría considerarse que se trate del delito de desobediencia a un mandato legítimo de la autoridad, a que se refiere el artículo 178 del Código Penal para el Distrito Federal, en virtud de que la conducta ilícita no está en la desobediencia a un mandato de la autoridad sino en la desobediencia al mandato de la ley, amen de que la conducta ilícita quedó tipificada por el Código Civil, sin que por tanto pueda ser aplicable otro ordenamiento distinto, ya que la materia penal es de exacta aplicación y los delitos se comenten de acuerdo con el precepto expresamente aplicable al acto sin que sea permitida ni la analogía ni la mayoría de razón, todo lo cual conduce a considerar que si bien el legislador tipificó el delito de contraer matrimonio sin esperar alguno de los términos establecidos por el artículo 289 del Código Civil, sin embargo tal ilícito, por carecer de sanción perdió su naturaleza jurídica de delito, de acuerdo con el principio de nullum crimen sine lege nullum crimen sine poenae y, por tanto se trata en este caso de una norma imperfecta, por carecer de sanción.

5.7 Por su Cualidad.

Esta clasificación se hace atendiendo a la redacción de la Ley; en efecto, la ley puede estar redactada en forma diversa: permisiva, prohibitiva o en forma de mandato; por lo tanto, en virtud de lo anterior, y atendiendo la clasificación que nos da el maestro García Máynez²⁶ éstas se clasifican en: Positivas (permisivas) y Negativas (prohibitivas), sin embargo el doctor Luis Recaséns Siches agregó una clasificación más, y éstas son las Leyes Preceptivas (imperativas); con lo que resulta una clasificación un tanto más completa. A este respecto García Máynez afirma que las leyes preceptivas o permisivas están incluidas dentro de las leyes positivas, por lo que al respecto nos dice lo siguiente: "las prescriptivas son

²⁶ GARCIA MAYNEZ, Eduardo, ob. cit. pag. 91.

positivas, pues evidente que permiten lo mismo que mandan, según lo expresa el siguiente principio de la ontología formal del derecho: todo lo que está jurídicamente ordenado, está jurídicamente permitido."²⁷

Para un mejor entendimiento, las leyes por su cualidad se clasifican en: permisivas o positivas; prohibitivas o negativas e imperativas o preceptivas.

a) Permisivas.

Las leyes Permisivas llamadas también facultativas son aquellas leyes que permiten cierta conducta (de acción u omisión), que permite o autoriza realizar determinada actividad a los individuos, dejándolos en libertad para llevarlo o no a cabo, "si la ley sin mandar ni prohibir se reduce a introducir un derecho o facultad de que cada uno puede libremente usar o no usar, es facultativa."²⁸ Un ejemplo de las leyes permisivas que permite cierta acción es el artículo 1396 del Código de Comercio que faculta al deudor a señalar bienes para el embargo; un ejemplo de ley permisiva que permite una omisión es el artículo 2445 del Código Civil, que autoriza al arrendatario a no pagar sus rentas, si no se hicieran mejoras que fueren necesarias para lograr el objetivo del arrendamiento. Otro ejemplo de esta ley en un carácter más general es el artículo 187 del Código Civil, el cual dice que la sociedad conyugal puede terminar antes de que se disuelva el matrimonio, si así lo convienen los esposos. Como puede observarse en estos casos, la ley deja a los particulares en libertad para llevar a cabo o no llevar a cabo determinada acción u omisión.

b) Prohibitivas

Las Leyes Prohibitivas son aquellas que prohíben determinado comportamiento que puede ser de acción u de omisión, "la prohibitiva es la ley que impide la realización de actos que se estiman por el legislador como

²⁷ RECASENS SICHES, Luis, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 5a. ed. México 1979, pág. 181

²⁸ ESCRICHE, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Tomo III, Themis, Colombia 1987, pág. 664.

contrarias a la necesaria convivencia humana"²⁹. Si la ley prohíbe una acción es prohibitiva, tal puede ser el ejemplo de las leyes que prohíben al hombre casarse antes de los 14 años y a la mujer antes de los 12 años. Un ejemplo de ley que prohíbe un comportamiento de acción es cualquier delito (ej. el homicidio), que se realice actuando contra lo que la norma prohíba.

c) Imperativas

Estas leyes son las que ordenan la ejecución de actos determinados (un mandato). Si una ley ordena determinada acción, se llama imperativa; tales son las leyes relativas al pago de impuestos, al servicio militar, etc. Estas leyes prescriben una determinada conducta de acción u de omisión, y, por preceptuarla, al mismo tiempo la permiten; es decir, la autorizan, porque toda persona tiene derecho a cumplir con su propio deber jurídico.

5.8 Leyes Autoaplicativas y Leyes Heteroaplicativas.

Esta no es una clasificación propiamente dicha, puesto que las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas son un tipo de leyes materia exclusiva del amparo contra leyes que es donde radica su importancia y su función principal; por ahora solo bástenos mencionar que se entiende por leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, sin menoscabo de que en el punto respectivo se traten con un poco más de precisión.

Las leyes autoaplicativas tienen una expresión de origen griego "auto" que significa "propio o uno mismo". Estas leyes son aquellas que con su entrada en vigor producen agravio al gobernado, por lo que cuando una ley produce con su sola entrada de vigencia un perjuicio en la persona o derechos del individuo, estaremos en presencia de una ley Autoaplicativa, ante la cual tiene el agraviado

²⁹ Idem.

un medio para su defensa cumpliendo con los requisitos y formalidades que se explicaran a mayor abundamiento en el capítulo respectivo.

Al hablar de las leyes Autoaplicativas, nos referimos a la circunstancia de que la ley produce efectos jurídicos frente al destinatario, por ellas mismas, sin requerir de acto alguno intermedio de aplicación; por lo que a diferencia de éstas, las Leyes Heteroaplicativas son aquellas leyes que necesitan de un acto posterior para que ésta produzca sus efectos; en otros términos, éstas últimas son las leyes las cuales al tiempo de su expedición y entrada en vigencia no causan perjuicio al gobernado, sino que éste sobreviene cuando el individuo se sitúa en la hipótesis que marca la ley y ésta es aplicada, causándole agravios, por lo que a partir de este momento, es cuando el agraviado puede recurrir al Juicio de Garantías.

6. LA CREACION DE LA LEY, ARTICULO 71 y 72 CONSTITUCIONALES.

6.1 El Proceso Legislativo.

En los últimos doscientos años, el desarrollo político se ha caracterizado por la aparición y fortalecimiento de las asambleas representativas y deliberantes, resultado del sufragio universal y de la participación masiva de los ciudadanos en la elección de sus legisladores. En la actualidad, la legitimidad del poder público y su aspecto democrático dependen en gran parte de sus órganos legislativos.

En México, la creación de las leyes que rigen a la federación está a cargo del órgano denominado Congreso de la Unión integrado por dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores, la integración de ambas cámaras está constituida por representantes electos de manera directa. Este hecho reafirma el principio democrático de que la soberanía reside en el pueblo y de que éste a través de sus representantes, es quien forma las leyes que tienen que ser obedecidas tanto por los gobernantes como por los gobernados.

"Los parlamentos cumplen funciones muy importantes en la configuración del estado de derecho, o gobierno de la ley. En él, las leyes deben emanar de un órgano representativo popular; ser elaboradas conforme a procedimientos previamente establecidos por una ley superior y regular solamente aquellas para las que está facultado expresamente el órgano legislativo".³⁰

Ahora bien, en nuestro país, por vivir en un Estado de Derecho, también las leyes son elaboradas de acuerdo a un proceso previamente establecido por la Ley Suprema denominado proceso legislativo, adecuado a tal forma que la voluntad popular se exprese en el contenido de las misma, (esto es lo que se pretende). Además el órgano legislador solo puede crear leyes en las materias en las que se encuentra facultado, cumpliendo así con el principio de que el poder público únicamente puede actuar por mandato expreso de la ley.

En el proceso legislativo, en términos generales, se deben distinguir dos tipos; el primero de ellos que podríamos denominar extraordinario, destinado a reformar la Constitución y el segundo para la creación de leyes ordinarias. El primero está regulado por el artículo 135 constitucional que a la letra dice: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada; para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la comisión permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

En lo relativo a quién puede iniciar una reforma Constitucional en México, cuestión que no se señala expresamente en el artículo 135 Constitucional, debe

³⁰GUEVARA, Julieta, Nuestra Constitución, Cuadernos No. 19, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Talleres Gráficos de la Nación, México 1997, pág. 96.

aplicarse la regla general contenida del artículo 71 Constitucional, o sea que esta facultad compete exclusivamente al presidente de la República, a los diputados y senadores de Congreso Federal y a las legislaturas locales, en la inteligencia de que estas reformas se dan actuando el Congreso en forma separada y sucesiva y no en asamblea única.

“En cuanto a la naturaleza del órgano encargado de reformar a la Constitución, al que preferimos denominar “Poder revisor de la Constitución” es conveniente destacar que se trata de un órgano de la unidad del Estado nacional ya que al hacer concurrir en un mismo procedimiento a un órgano federal (Congreso de la Unión) y a órganos de las entidades federativas (legislaturas locales), no puede válidamente reputarse órgano federal u órgano local porque es las dos cosas: federal y local.

La rigidez del procedimiento de reformar puede observarse desde dos perspectivas. Primero en cuanto a la votación calificada que se exige en el congreso para la aprobación de la reforma, que es de las dos terceras partes de los presentes. Debe tenerse presente en cambio, que para aprobar, modificar, o derogar una ley ordinaria, el quórum de votación es el de la mayoría de votos.

Por otra parte, la rigidez se demuestra mediante la participación de las legislaturas locales que, por lo menos en su mayoría, deben aprobar la reforma diligenciada por el Congreso Federal, lo que no sucede respecto de cualquier otra ley”.³¹

En cuanto al Proceso Legislativo de las Leyes ordinarias, este se encuentra regulado en los artículos 71 y 72 constitucionales y comprende -según la doctrina- las fases de Iniciativa, Deliberación, Aprobación, Sanción, Promulgación e Iniciación de la Vigencia.

³¹ MADRAZO, Jorge, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 5a. ed., México 1994, págs. 650-651.

La creación de las leyes principia por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley; ello consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de ley. No obstante lo anterior, es necesario precisar que la facultad de hacerlo no es aptitud de cualquier ciudadano, sino que se especifica quién o quiénes están en capacidad constitucional de hacerlo; de esta manera, artículo 71 Constitucional concede el derecho o facultad de iniciar leyes a:

- I. El Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las legislaturas de los Estados.

"Serafin Ortiz Ramírez manifiesta que conforme a nuestro código político fundamental, la facultad de iniciar leyes o decretos corresponde únicamente al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, así como a las legislaturas de los Estados, por lo cual esto indica que la evolución de la legislación mexicana depende únicamente de dichos funcionarios a quienes se supone más conocedores del medio y de las necesidades del pueblo y por lo mismo, los más indicados para convertir esos anhelos, ya que ni la misma Suprema Corte de Justicia o algunos otros miembros del Poder Judicial, encargados de la aplicación de la ley en los casos contenciosos, pueden formular iniciativas, por estimarse que debe haber una completa separación entre las funciones de juez, que es interprete de la ley y las que corresponden al legislador; al Respecto Felipe Tena Ramírez expresa: ¿como podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiera formulado?".³²

En el artículo 72 Constitucional se encuentran los trámites legales y necesarios a que debe someterse todo proyecto de ley, y las modalidades de su

³² SCHROEDER CORDERO, Francisco Arturo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, ob. cit. págs. 315-316.

discusión, su forma de votación, el procedimiento en cuanto a las observaciones formuladas al mismo por el Ejecutivo así como el origen de igual manera, se establecen las prohibiciones al Ejecutivo, acerca de la formulación de observaciones cuando se trate de resoluciones del Congreso o de alguna de las dos Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de diputados declare que deba acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales (art. 72 inciso J).

"Hablar de la facultad de iniciar leyes o decretos supone el conocimiento de una de las decisiones jurídico-políticas fundamentales del pueblo mexicano, la cual es la representación política".³³

De lo anteriormente expuesto, se concluye que los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución versan fundamentalmente sobre el tipo de resoluciones emanadas el Congreso de la Unión, así como sobre la iniciativa y formación de leyes; tales normas se ubican plenamente en el concepto de Constitución, en su sentido material, pues éste se refiere precisamente, a los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales.

Cabe mencionar que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de Los Estados Unidos mexicanos, regula en forma detallada en sus artículos 55 a 64 con el rubro de "De la Iniciativa de las Leyes", todo lo relativo al trámite interno que se lleva a efecto en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, una vez que han recibido la Iniciativa de Ley, señalando en el artículo 55 del citado Reglamento, en similar forma que el artículo 71 Constitucional, Párrafo Primero, a quien compete el derecho de iniciar leyes. Otro ejemplo de lo anterior es mismo artículo 71 de la Constitución en su Párrafo segundo a la par del artículo 56 del Reglamento ya citado los cuales mencionan

³³ CRAVIOTO CORTEZ, Carlos, Idea y Génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México 1994, pág. 66.

que los Proyectos o Iniciativas de Ley presentados por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados y también por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a comisión para su respectivo estudio o dictamen. Veamos ahora las etapas del Proceso Legislativo.

6.2 Iniciativa.

La iniciativa -como ya se explicó-, es el primer paso en el proceso legislativo de formación de una ley o decreto, es la presentación o proposición de un proyecto de ley por el órgano facultado para ello, puede ser también -en otro orden de ideas-, el acto por el cual determinados órganos del estado, someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley; así, constituye su base y sin ella no hay función legislativa.

Se llama iniciativa parlamentaria a aquella que es presentada por los legisladores de alguna de las Cámaras o por las legislaturas de los estados, e iniciativa ejecutiva cuando proviene del poder del mismo nombre.

Como ya se ha mencionado más explícitamente en párrafos atrás, la Constitución otorga este derecho en el artículo 71 de la misma, al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, aquí cabe aclarar que el artículo 122, también le da este derecho a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero solo en asuntos de su competencia. Las Legislaturas de los Estados, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pueden también expedir sus leyes en materias que les sea permitida por la Constitución Federal, bajo las modalidades y procedimiento que las Constituciones de los propios Estados les indiquen.

"Como puede observarse, de la óptica del proceso formal no es relevante quién elabora las iniciativas, sino quien las respalda con su representación. En la

práctica coincide con una tendencia mundial, según la cual, el Poder Ejecutivo es el que presenta, cada vez más, mayor número de iniciativas.

La causa fundamental de este hecho, radica en que ante la complejidad de los asuntos acerca de los cuales se legisla, el Ejecutivo cuenta directa o indirectamente con la mayor cantidad y diversidad de especialistas. En contraste, se podría afirmar que de los tres poderes, el Legislativo es el que menor grado de profesionalización presenta, debido básicamente a su carácter democrático y representativo".³⁴

Algunos estudiosos en estos temas, encuentran en los fenómenos señalados en dos párrafos anteriores una declinación del Poder Legislativo frente al Ejecutivo, con respecto a la iniciativa de leyes, pues se cree que el Ejecutivo mediante su facultad de iniciar leyes, cubre gran parte del espacio del primero. No obstante, la experiencia de los países democráticos muestra que la función del Poder Legislativo no radica esencialmente en la elaboración de iniciativas de ley, sino en la función política de dar legitimidad a la actuación del poder público.

Actualmente, existe una tendencia de los partidos políticos de seleccionar cada vez mejor a sus candidatos en diversos aspectos, entre ellos, se pretende profesionalizar por lo menos una mínima parte de los legisladores, mediante el fomento de lo que llaman "la carrera legislativa" para efecto de que, sin dejar de representar los intereses de la población, estén mejor preparados para desempeñar sus funciones como legisladores.

Retomando el procedimiento formal de la creación de la ley, según la Constitución (art. 72), las iniciativas pueden ser presentadas:

1. En cualquiera de las dos Cámaras, indistintamente, si es una facultad del Congreso, con excepción de las que versaren sobre empréstitos,

³⁴ GUEVARA, Julieta, ob. cit. pág. 98-99.

contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, las cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados;

2. Ante la Cámara que corresponda si son exclusivas de una de ellas, y

3. Ante la Comisión Permanente si el Congreso se encuentra en receso.

Estas posibilidades de ingreso de las iniciativas están estrechamente relacionadas con el tipo de representación y de función de cada uno de los órganos del Congreso.

Por último, es menester mencionar que 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 (se entiende el Reglamento de Debates de cada una de las Cámaras, es decir, al conjunto de normas que establecen la forma en que deben ser discutidas las iniciativas de ley).

6.3 Discusión.

Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. La Constitución mexicana en el artículo 72 párrafo primero, nos dice que: " Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y manera de proceder en las discusiones y votaciones."

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

Una vez que un proyecto es aprobado en la Cámara de origen, esto es, ante la que fue presentado, se turna para su discusión a la Cámara colegisladora;

si ésta última lo aprueba en su totalidad, el proyecto pasa al Ejecutivo para que en caso de no haber observaciones lo publiquen inmediatamente.

Si el Ejecutivo no reenvía el proyecto con observaciones a la Cámara de origen, en un plazo de diez días, se reputa aprobado; ahora bien, si durante ese lapso para la remisión se suspendieran las sesiones del Congreso, se estima aceptado, siempre y cuando no se devuelva la iniciativa el primer día en que el Congreso se reúna.

En caso de que el proyecto de ley sea desechado en la Cámara de origen, no puede volver a presentarse en las sesiones del año en que sea rechazado. Todas las iniciativas deben comenzar su trámite en la Cámara ante la que se presentan, pero si después de un mes de obrar en poder de la comisión, ésta no rinde un dictamen, el proyecto puede exhibirse y discutirse en la otra Cámara.

6.4 Aprobación.

Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total a parcial. Cuando se aprueba un proyecto en la Cámara de origen se envía para que se discuta en la otra, la cual si está de acuerdo y es aprobado el proyecto sin modificaciones, se envía al Ejecutivo, sin embargo, si es modificado o rechazado se devuelve a la Cámara de origen para cumplir con todas las etapas señaladas en la Constitución para estos casos.

Es necesario resaltar que el contenido del proyecto de ley o decreto puede diferir del de la iniciativa, tanto como haya sido modificada en la Cámara de origen. Así, la maduración del proyecto adquiere relevancia, pues da tiempo a que los ciudadanos se percaten del contenido e importancia del proyecto y se expresen como opinión pública, lo cual da la oportunidad de que pueda ser tomada en cuenta por los legisladores.

6.5 Sanción.

Es la aceptación de un proyecto por el Poder Ejecutivo, desde luego, este acto debe ser posterior a la aprobación que hacen las Cámaras. Puede suceder que el Presidente de la República no esté de acuerdo con el proyecto aprobado por el Congreso, entonces, puede hacer las observaciones que estime convenientes para que el Congreso las discuta ampliamente. El proyecto de ley o decreto desechado, todo o en parte, por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de Origen, donde deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si en esta ocasión fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de origen dentro de los diez días hábiles, a no ser que corriendo este término haya el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que el Congreso esté reunido.

El derecho o posibilidad que tiene el Ejecutivo de hacer observaciones a los proyectos de ley, se llama "Derecho de Veto". Dichas observaciones pueden referirse al total del proyecto o solo a partes de él. La Constitución indica los casos cuando el Ejecutivo no puede hacer observaciones.

La participación del Presidente de la República en esta etapa del proceso, se explica, principalmente, porque siendo el titular del poder que ejecutará la ley, tiene que velar porque el contenido de ésta sea factible de realizarse. Es además otra instancia de reflexión que consolida el proceso legislativo haciendo vigente el principio de la división de poderes y su necesaria colaboración.

6.6 Publicación

Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla, con el objeto de que surta sus efectos. Para tal efecto, las disposiciones del Congreso a fin de que se conviertan en obligatorias es por medio de su publicación en el Periódico Oficial del Estado denominado Diario Oficial de la Federación; además de éste, existen en nuestro país los Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados y del Distrito Federal, en estos Diarios se publican las leyes de carácter local.

Las reglas sobre Discusión, Aprobación, Sanción y Publicación, se encuentran consignadas específicamente dentro del artículo 72 Constitucional en los incisos A, B, C, D, E, F, G, I, y J.

6.7 Iniciación de Vigencia.

Se denomina Iniciación de Vigencia al momento cuando entra en vigor una ley con toda su fuerza obligatoria.

Existen dos sistemas para que las leyes inicien su vigencia: sucesivo y sincrónico. El sistema sucesivo está regulado por el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal en el artículo 3o, de la siguiente manera: "Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Diario Oficial. En los lugares distantes a donde se publica el Diario Oficial, para que las leyes, los reglamentos y las disposiciones oficiales se reputen y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el día en que deba comenzar, transcurra un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad de ésta".

El tiempo que existe entre el momento de la publicación de la ley y aquél en que comienza su vigencia se denomina *vacatio legis*. "La *Vacatio Legis* es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo. Concluido dicho lapso, la ley obliga a todos los comprendidos dentro del ámbito personal de aplicación de la norma, aún cuando de hecho, no tengan o no hayan podido tener noticia de la nueva disposición legal. Esta exigencia de la seguridad jurídica se formula diciendo que la ignorancia de las leyes debidamente promulgadas no sirve de excusa y a nadie aprovecha. El principio sufre una excepción en nuestro sistema, ésta es relativa a los individuos que por su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, dejan de cumplir la ley que ignoraban. En tal hipótesis, pueden los jueces eximirles de las sanciones en que hubieren incurrido o, de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan, pero en ambos casos se exige que el Ministerio Público esté de acuerdo, y que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público".³⁵

El sistema sincrónico al igual que el sucesivo, también se encuentra regulado en el Código Civil en el artículo 4o. en los términos siguientes: "Art. 4°.- Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior."

Las etapas y reglas mencionadas del proceso legislativo, se encuentran resumidas en los siguientes cuadros que nos ofrece Eduardo García Máynez³⁶:

³⁵GARCIA MAYNEZ, Eduardo, ob. cit. pág. 59.

³⁶Idem., págs. 58 y 59.

PROYECTOS NO VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

CAMARA DE ORIGEN	CAMARA REVISORA	RESULTADO	P. EJECUTIVO
Primer caso: Aprueba	aprueba.	pasa al Ejecutivo	publica.
Segundo caso: aprueba	rechaza totalmente.	vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas a fin de ser discutido nuevamente.	
Aprueba nuevamente	desecha nuevamente, - el proyecto no puede volver a presentarse -- en el mismo período -- de sesiones.		
Tercer caso: aprueba	rechaza totalmente	vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente.	
aprueba nuevamente	aprueba	pasa al ejecutivo	publica.
Cuarto caso: aprueba	desecha en parte, reforma o adiciona	vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones.	
Aprueba supresión, reformas o adiciones		pasa al ejecutivo	publica.
Quinto caso: aprueba.	desecha en parte, reforma o adiciona.	vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones.	
rechaza supresión reformas o adiciones	insiste en supresiones adiciones o reformas.	el proyecto no puede volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones.	
Sexto caso: aprueba.	desecha en parte, reforma o adiciona.	vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones.	
rechaza supresión, reformas o adiciones	rechaza supresión-- reformas o adiciones, es decir, acepta el -- proyecto primitivo	pasa al ejecutivo	publica
Séptimo caso: rechaza		no puede volver a presentarse en las sesiones del año.	

PROYECTOS VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

CAMARA DE ORIGEN	CAMARA REVISORA	P. EJECUTIVO	RESULTADO
aprueba:	aprueba	desecha en todo o en parte	vuelve a la cámara de origen con sus - observaciones.
insiste en su proyecto por mayoría de las 2/3 partes de votos.	insiste por la misma mayo.. ría.	debe ordenar la pu- blicación	

7. ABROGACION.

Etimológicamente, el término Abrogación proviene del latín del verbo cuyo significado es abrogar o anular.

En un significado más completo, Francisco M. Cornejo Certucha en el Diccionario Jurídico Mexicano nos dice que abrogar significa, "la supresión total de la vigencia, y por lo tanto, de la obligatoriedad de una ley, el término abrogación tiene su origen en la Roma republicana. En ella se denominaba a la presentación de una ley ante los comicios, era la adición o modificación de los preceptos de la ley, la anulación parcial de la ley tomaba el nombre de y por último se llamaba la anulación completa de la ley."³⁷

En un aspecto jurídico, se relacionan el término abrogar con derogar, generando en ocasiones confusión por su gran similitud de significados, sin embargo, aunque existe una aparente similitud entre ambos términos, en un lenguaje técnico-jurídico existe una distinción en dichos conceptos, misma que quedará más clara párrafos adelante al explicar el significado de derogación; por el momento solo es menester mencionar que abrogación se refiere a la privación total de los efectos de la ley, mientras que la derogación es la privación parcial de los efectos de la ley.

³⁷CORNEJO CERTUCHA, Francisco M, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo 1, ob. cit. pág. 31.

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara en su Diccionario de Derecho nos dicen que Abrogación es "la abolición total de una ley, que puede ser expresa o formulada en virtud de un precepto contenido en otra posterior, o tácita, es decir, resultante de la incompatibilidad que exista entre las disposiciones de la nueva ley y las de la anterior. II Acción o efectos de abrogar una ley". Por otro lado, "abrogar significa privar totalmente de vigencia a una ley."³⁸

Miguel Angel Camposeco nos define a la Abrogación como "la supresión de una disposición obligatoria (ley o reglamento) o de una costumbre por disposición nueva, lo que trae como consecuencia que las primeras dejen de ser aplicables. En principio, no puede abrogarse un texto sino por otro de la misma jerarquía o de jerarquía más elevada; así, una ley no puede ser abrogada por un decreto."³⁹

Por otro lado, el Código Civil en su artículo 9, dice que la ley solo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones totales o expresas, que es cuando una nueva ley declara la abrogación de una ley anterior que regía sobre la misma materia que la nueva ley va a regular. En México, es el procedimiento generalmente usado para leyes anteriores que contraríen a ésta, o sea que quedan derogadas. Sin embargo, aquí surge un problema que algunos autores señalan y éste es que el juez tendría que buscar en todo el ordenamiento jurídico existente, cuáles son esas disposiciones que se oponen a la nueva ley. 2) Abrogación Tácita, que es la que resulta no de un texto legal expreso sino de la incompatibilidad total o parcial que existe entre los preceptos de la ley anterior y los de la posterior. Esto es lógico, ya que no es posible que se aplicaran ambas leyes y es de entenderse que es voluntad del legislador que se observe la segunda. Puede darse el caso que la ley anterior tenga un campo de regulación mayor que el de la ley que va a entrar en vigor. En

³⁸PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, ob. cit., pág. 10.

³⁹CAMPOSECO, Miguel Angel, Manual de Temas Legislativos, 1ª. Ed., México 1984, pág. 20.

este caso la abrogación sólo se da en el límite de aplicación de la nueva ley. Ciertamente es que la mayoría de las leyes tienen un periodo de vigencia indeterminado, no obstante, existen algunas que son promulgadas para hacer frente a ciertos acontecimientos de carácter excepcional, teniendo vigor mientras perdure dicha circunstancia. Se entiende que para su abrogación no es necesaria una nueva ley; bastando la terminación del Estado de emergencia que les dio origen.

8. DEROGACION.

Como se comentó, al hablar de abrogación, para algunos autores los términos derogación y abrogación son sinónimos, o forman parte un mismo concepto, un ejemplo de lo anterior es el Diccionario Jurídico Mexicano, el cual al llegar al término derogación, nos remite a de abrogación.

La Derogación es según Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara "la privación parcial de la vigencia de una ley, que puede ser expresa (resultante de una disposición de ley nueva) o tácita (derivada de la incompatibilidad entre el contenido de la nueva ley y el de la derogada)." ⁴⁰

Guillermo Cabanellas nos dice respecto a la derogación que es la "abolición, anulación o revocación de una norma jurídica por otra posterior, procedente de autoridad legítima. Estrictamente, la modificación parcial de una ley o reglamentación vigente, a diferencia de la abrogación de carácter total. Sin embargo, el uso general y el profesional también le atribuyen hoy día a ésta voz el significado de disposición que sustituye íntegramente a otra procedente".⁴¹

⁴⁰ PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara. ob. cit., pág. 65.

⁴¹ CABANELLAS, Guillermo, Tomo II, ob. cit. pág. 156.

De similar forma que la Abrogación, la Derogación tiene dos clases de derogación que son las siguientes:

1. Derogación expresa, que es aquella cuando el legislador determina de forma consciente que la nueva ley reemplaza a la anterior, o simplemente la deja sin efecto.

2. Derogación Tácita, que es aquella resultante de la incompatibilidad entre el precepto nuevo y el antiguo, por disponer ambos sobre la misma materia en los términos contrapuestos. También constituye derogación tácita la desaparición de los motivos que han justificado la norma legal; así una ley de Ingresos y Egresos de la Federación queda derogada al vencer el periodo por el cual se había establecido.

En principio, toda ley posterior deroga a la anterior, por aplicación del siguiente axioma jurídico: "lex posterior derogat priori".

En cuanto al término reformar, este implica un cambio, modificación o variación, con esto entendemos que la reforma es simplemente un cambio en el contenido y redacción de la ley, la cual fue para ser reformada fue sometida a un procedimiento similar que el de su creación, la diferencia básica entre reformar y derogar o abrogar, radica principalmente en que en la reforma no se anula el precepto legal, solo sufre un cambio en su fondo.

El fundamento constitucional de la derogación es el inciso f) del artículo 72 de nuestra Carta Magna, la cual dispone que en la derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

CAPITULO SEGUNDO

LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL ESTADO

I. LA DIVISIÓN DE PODERES

1.1 Generalidades

La expresión "División de Poderes" es sin duda un tanto difícil de entender escuchándola por primera vez, y si atendemos al sentido de que se trata de expresar, resulta tan imprecisa que por sí sola, sin explicar su historia, su intención y la oportunidad en que deba aplicarse, ha introducido confusiones innecesarias que empiezan a ser perceptibles desde los días de Montesquieu a la actualidad.

En términos generales, la División de Poderes es el principio que asegura la dignidad y la libertad de los hombres que pertenecen a un Estado. Es la estructura funcional de mando supremo de una comunidad. Jurídicamente, la división de poderes es "una norma constitucional con el carácter de decisión fundamental que determina la forma de ejercer el poder soberano por parte de los poderes constituidos cuya finalidad es preservar y garantizar la libertad de los individuos que viven inmersos en dicha organización".⁴²

El Estado moderno se creó históricamente con base a una teoría de gobierno creada en torno del individuo, considerado como núcleo de la sociedad,

⁴² CRAVIOTO CORTÉZ, Carlos, ob. cit. pág. 20.

este fenómeno se advierte claramente al estudiarse la institución de la división de poderes, que es una característica típica del estado moderno.

“En efecto, las funciones políticas siempre existentes en toda organización, asumieron una modalidad muy peculiar en el estado moderno: se calcularon como garantía para los derechos y las libertades de los individuos”⁴³; lo anterior se ilustra claramente con la teoría de Montesquieu que es el máximo expositor de esta doctrina. Es preciso mencionar que la división de poderes es uno de los supuestos fundamentales de la norma democrática de gobierno.

“Substancialmente, la separación del poder del estado en su ejercicio, responde a la necesidad de asegurar, lo más posible, los derechos del hombre frente a las autoridades estatales. Este sentido esencial no se ha desvirtuado con el transcurso de los años, ha cambiado, eso si, la construcción teórica de la doctrina. La creciente complejidad de la actividad del Estado y el desarrollo científico de otros conceptos ligados con la misma, han permitido modelar la idea divisoria con una mayor pulcritud. Se ha efectuado un replanteamiento del problema, a efecto de lograr que el principio responda a las necesidades y a la realidad del Estado democrático contemporáneo”.⁴⁴

La doctrina de separación o división de poderes, aunque es muy antigua y se hace remontar hasta Aristóteles, quedando mejor precisada posteriormente con Jhon Locke, el cual la concretaba más bien a una simple distinción de

⁴³ LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, Génesis y Teoría General del Estado Moderno, IEPES, 3a. Edic., México 1976, pág. 597.

⁴⁴ ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, La Legitimación para Defender la Constitucionalidad de las Leves, ILEMSA UNAM, México 1947, pág. 27.

funciones públicas, fue expuesta en realidad por Montesquieu, quien dio la fórmula jurídica que han seguido desde entonces la mayoría o casi la unanimidad de las Constituciones vigentes en los diversos pueblos, y en forma muy particular en la Constitución de los Estados Unidos de América, que tomó como modelo y como punto de partida las doctrinas de este jurista del siglo XVIII.

“Los propósitos de Montesquieu, más que facilitar el ejercicio de las funciones del estado por medio de una división de trabajo y organización equilibrada del mismo, tuvieron por fin garantizar la libertad política que él consideraba imposible en cualquier régimen de gobierno en que preponderara un solo órgano del Estado, ya fuera individual o colectivo”.⁴⁵

1.2. Antecedentes y Contenido.

En cuanto hace a los antecedentes de la división de poderes⁴⁶, es Aristóteles quien por primera vez habla de la división de poderes utilizando el término separación de poderes, en su obra “La Política”, libro VI, capítulo XI, página 260 y siguientes, y nos dice: “en todo gobierno hay tres partes”, éstas no pueden ignorarse dentro del régimen estatal, “cuando están bien constituidas, el gobierno es bueno necesariamente”. Las diferencias que existen entre las partes las hacen gobiernos distintos que realizan diferentes operaciones, la primera de ellas está encargada de deliberar sobre los negocios públicos; la segunda es aquella que ejerce las magistraturas; la tercera imparte justicia.

⁴⁵ LANZ DURET, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, Compañía Editorial Mexicana, 5ª. Ed., México 1972, pág. 102.

⁴⁶ Cfr. ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, Ob. Cit. pág. 27.

Para Aristóteles, la principal actividad de gobierno en la Polis es la deliberación, por lo que el órgano que la ejerce “decide soberanamente la guerra, la paz, las alianzas, la ruptura de los tratados, hace las leyes, pronuncia la pena de muerte, el exilio, la confiscación y verifica las cuentas del estado”.⁴⁷ Esta función era de suma importancia, por lo que solo se atribuía a la Asamblea de Ciudadanos, ya que entregar esta facultad a una sola persona o funcionario sería romper el espíritu democrático del pueblo, pues si bien era cierto que todo ciudadano tenía y debía participar en los actos de gobierno, la forma de hacerlo era por medio de Asambleas Generales, y las decisiones que estas tomaran, debían ser acatadas por todos los ciudadanos como si fuesen propias.

Sin embargo, en la imposibilidad de que estas decisiones las ejecutara la misma asamblea que las adoptaba, se atribuye a otro órgano de ciudadanos o a uno sólo la ejecución de estas decisiones, llamándosele a este otro órgano: magistratura. La elección de la magistratura debía hacerse en la asamblea general y sus facultades abarcaban las de un poder ejecutor.

Por último, en la imposibilidad de que la magistratura fuese la encargada de impartir justicia, esta se ponía en manos de otro conjunto de ciudadanos distinto a los dos anteriores, a los que se les denominaban jueces.

“Las páginas de Aristóteles nos revelan la existencia de una verdadera separación de poderes en las antiguas ciudades griegas. Aristóteles afirma la necesidad del principio, sin hacer en lo absoluto, la elaboración plenamente jurídica actual. La separación de poderes responde a las necesidades de la

⁴⁷ Idem.

concepción democrática, por eso la deliberación tiene un carácter tan amplio, pero, en razón de la identificación del pueblo con el Estado, Aristóteles no ve la necesidad de una división de poderes dentro del Estado como garantía de la libertad individual. La Polis autárquica requiere de una separación de poderes, solo en tanto que es imposible la realización por un órgano unitario de toda la actividad estatal. Las atribuciones que desempeña el gobierno resultarían abrumadoras para un solo órgano y se precisa encomendar a diversos grupos, la ejecución de tales funciones".⁴⁸

Puede observarse que para Aristóteles la separación de poderes es más bien como una necesidad de dividir el trabajo dentro del estado, constituyendo de tal forma, una realización práctica del gobierno.

Esta, prácticamente se pierde con Aristóteles, puesto que Roma no adopta ni progresa tal doctrina; no obstante algunos escritores han querido ver en la Constitución de Roma, tal como fue descrita por Polibio y Cicerón, un segundo antepasado del principio de la separación de poderes, el historiador de Megalópolis describió en el libro VI, capítulo VI, de su Historia Universal (única de sus obras que ha llegado hasta nosotros), la Constitución de la República Romana. En ella, dice, se combinaron los principios democrático, aristocrático y monárquico, para producir esa maravillosa armonía que ha sido la fuente de la grandeza del pueblo romano.

La idea que se menciona en el párrafo anterior daría lugar a un gobierno mixto, que podría o no podría funcionar, a lo que el autor Mario de la Cueva nos

⁴⁸ Idem. pág. 28.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

dice lo siguiente: "El gobierno mixto no debe ser una simple combinación de los principios, menos aún una guerra de todos contra todos, sino que, como lo señaló Polibio, deben balancearse los cuerpos, a fin de que se obtenga el equilibrio entre la libertad y el orden: Si en una sociedad no se reparten equitativamente los derechos, los cargos y las obligaciones, de tal manera que los magistrados tengan bastante poder, los grandes bastante autoridad y el pueblo bastante libertad, no puede esperarse permanencia en el orden establecido."⁴⁹

En la edad media en su etapa de feudalismo consistente en muy pequeños estados autónomos era un solo individuo el que desempeñaba todas las funciones estatales, la división de poderes era prácticamente nula. "el medioevo fue algo totalmente distinto; el fenómeno típico fue una auténtica división de poderes sin ningún índice funcional: los distintos centros del poder, Iglesia, Imperio, señores Feudales, Ciudades Libres, etc., realizaban indistinta y desordenadamente todas las funciones públicas: legislaban, juzgaban. Esta división de poderes medievales por completo ajena a un planteamiento funcional, fue producto espontáneo de las circunstancias, acomodo de hecho a los problemas del tiempo. Podría, o no, garantizar derechos del pueblo, pero desde luego no era esa la intención con que se hacía. Los derechos del pueblo estaban garantizados por el propio derecho natural, no por una jerarquización de poderes intencionalmente establecida para ese efecto."⁵⁰

⁴⁹ CUEVA DE LA, Mario, Teoría de la Constitución, Porrúa, 1a. edición, México 1982, pág. 179.

⁵⁰ Cfr. LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, Ob. Cit. pág. 602.

Posteriormente fue Jhon Locke en su obra "Ensayo del Gobierno Civil"⁵¹ en 1690, quien basándose como punto de partida en el funcionamiento del gobierno inglés (la ley como una norma permanente y obligatoria para todos, incluso para el legislador) emprendió un nuevo estudio del principio de división de poderes que fue el antecedente teórico más inmediato a Montesquieu para la formulación de su doctrina, puesto que Locke sostenía que "...para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas, porque podrían dispensarse entonces de algunas de ellas que formularon y acomodarlas a su interés privado, haciéndolas y ejecutándolas a la vez, y en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del estado". Se puede apreciar que Locke advierte el peligro de que un sólo grupo de personas detente todo el poder, puesto que el hombre es débil y presa fácil de la ambición.

Jhon Locke señala⁵² y distribuye en dos poderes las cuatro funciones que él distingue en la actualidad del estado inglés, las cuales son: la legislativa, que tiene como función esencial la elaboración de leyes; la ejecutiva cuya función esencial radica en la aplicación de esas leyes en la vida interna de la comunidad; la federativa consistente en la función de la ejecutiva, pero hacia el exterior, es decir, las relaciones con otros estados y, por último, la prerrogativa constituida por la facultad de reglamentar leyes. El poder Legislativo se encargaba de la función

⁵¹ Cf. ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, ob.cit. pág 29.

⁵² Cf. SAYEG HELÚ, Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 1ª. Ed., México 1987, pág. 231.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

legislativa que es la función principal, y al Poder Ejecutivo (la Corona Inglesa) corresponden las tres funciones restantes; Locke admite la división entre el legislativo y el ejecutivo por razones de limitación del poder público, pues, como se dijo anteriormente, consideraba que si los mismos que tienen realizan las leyes las ejecutaran, el poder sería inmenso, y entonces, además de acomodar las leyes a sus intereses personales, las desviarían del fin de la sociedad al que deben de ir encaminados.

Como ya hemos mencionado, el más sobresaliente expositor de la división de poderes, es Montesquieu, quien sobre las concepciones de Jhon Locke, elaboraría la clásica doctrina de la división de poderes, la de la división tripartita del poder en legislativo, ejecutivo y judicial. Montesquieu distribuye los poderes de la siguiente manera: al Poder Legislativo encomienda la función legislativa de hacer las leyes; al Poder Ejecutivo corresponde la función administrativa tanto interior como exterior; es decir, reúne en una sola función por considerarlas afines y de la misma esencia, las dos funciones que señalara Locke que son la administrativa y la federativa. Por lo que respecta a la función judicial, Montesquieu, a diferencia de Locke, separa esta de la ejecutiva y la maneja de forma independiente y autónoma, reconociendo en esta un tercer poder: el judicial.

“De esta manera encontramos muchas semejanzas entre la división tripartita del poder en Montesquieu y la que 21 siglos antes formulara Aristóteles. El estagirita, es cierto distinguió las tres funciones capitales en la polis griega; y si Montesquieu coincidió con él en cuanto a la calidad de las funciones

diferenciales, no empezó por separar a las funciones para llegar a dividir los órganos como lo hizo Aristóteles atendiendo a un criterio divisionista del trabajo, sino que partiendo de la división de órganos y poderes llegó a separar, corolariamente, las funciones, pues a Montesquieu ya no importaba sino limitar el poder público y asegurar la libertad; en él, el criterio no era tanto dividir el trabajo, cuanto establecer un sistema de equilibrio; de "frenos y contrapesos".⁵³

Y así lo manifiesta Montesquieu textualmente en el Capítulo VI, Libro XI, de su obra "El Espíritu de las leyes":

"En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado. La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad del espíritu que proviene de la confianza que tiene cada individuo en su seguridad: para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro. Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No Hay libertad si el poder de

⁵³ Idem. pág. 232.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares".⁵⁴

Casi todo este capítulo, es decir, los principios sustentados en él los extrajo Montesquieu de la obra de Jhon Locke "El Tratado del Gobierno Civil", capítulo XII. Así mismo puede observarse que según Montesquieu la garantía contra el despotismo dividiendo el poder en su ejercicio, ya que la libertad es inconcebible si los poderes se atribuyen a una sola persona o cuerpo.

Para Montesquieu, la doctrina de la división de poderes no es de orden práctico como lo fue para Aristóteles, sino que para él, el principio se impone con fuerza propia como necesario para lograr la libertad política de los ciudadanos frente al Estado, puesto que no basta el orden jurídico para impedir los abusos que puede realizar el titular del poder del Estado en perjuicio de la libertad humana. La organización del gobierno debe ser tal que ningún otro hombre pueda temer a otro y mucho menos, al propio Estado, sino debe existir un respeto mutuo entre todos.

⁵⁴ MONTESQUIEU, El Espíritu de las Leves (versión castellana de Nicolás Estévez), Porrúa, 7ª. Ed., México 1985, pág. 104.

Hemos visto que el contenido de la división de poderes (siguiendo la idea de Montesquieu), se basa en las funciones que debe desempeñar cada poder (legislativo, Ejecutivo y Judicial) en sus partes fundamentales, así, dice que la esencia del poder legislativo es decidir por reglas generales, mientras que los otros poderes únicamente pueden tomar resoluciones en los casos concretos y acorde a las leyes establecidas.

Ahora bien, la función legislativa para dicho autor⁵⁵, merece una consideración especial, pues no debe entregarse en toda la palabra a un cuerpo determinado pues existe el riesgo de caer en el absolutismo de Estado, la organización del poder legislativo debe impedir cualquier posible infracción a la libertad ciudadana. De esta manera, Montesquieu propuso que el poder legislativo se entregue a una asamblea integrada por elección popular y formada por dos cámaras, una aristocrática y otra de elección popular (acepta el principio de representación y elección popular vigente en la actualidad); de igual forma dice que las cámaras no deben sesionar permanentemente sino solo reunirse cuando sean convocados por el ejecutivo, quien tiene la posibilidad de señalar fecha oportuna.

1.3. Poderes y Funciones del Estado

El término división de poderes del Estado, es muy confuso, pues mientras algunos tratadistas hablan de poderes del Estado, otros prefieren la expresión de

⁵⁵ cf. ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, ob.cit., pág. 31.

funciones del Estado, esto da lugar a la polémica que surge en torno a si son poderes del Estado, o funciones del Estado.

Ahora bien, desde este particular punto de vista, hablar de división de poderes del Estado es erróneo, puesto que el Estado tiene un solo poder absoluto, perpetuo e indivisible, por lo que es más conveniente hablar de división de funciones del Estado; sin embargo, el término división de poderes es tan añejo como sus teorías, de tal manera que Montesquieu estableció la división de poderes apoyándose en la distinción de funciones; cada función corresponde a un órgano que frene y contrapesa al otro, por ello concebidos como "poderes". Las críticas ante esto han sido demoledoras, ya que hoy en día se considera -como ya se ha mencionado- que el poder público es indivisible, y que lo divisible son las funciones, o las facultades, o el ejercicio del poder, etc., por lo que ante esto, el Doctor Jorge Carpizo nos dice:

"...no ha faltado algún teórico, que con el propósito de rejuvenecer la teoría de Montesquieu, haya afirmado que en el pensamiento del autor francés los poderes no están separados, sino coordinados, y que cada uno de los poderes colaboran con el otro. Creemos y con fundamento que aunque el pensamiento de Montesquieu si implica la separación de poderes, las ideas modernas se inclinan por una colaboración de funciones orientadas hacia un fin común".⁵⁶

No sabemos hasta ahora, lo que es lo que realmente Montesquieu quiso decir o dar a entender con el concepto poder, sin embargo. esta noción es básica para comprender su pensamiento, se cree que dicho término significa función o

⁵⁶ CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Porrúa, 7ª. Ed., México 1986. pág. 199.

actividad, por lo que se desprende que Montesquieu, en el capítulo comentado, señala la clasificación de las funciones que cumple o debe cumplir el Estado sea cual sea la forma de gobierno, o si ese cumplimiento de funciones se realiza por una o varias personas, es después cuando plantea la necesidad de que dichas funciones se encomienden a órganos distintos, esta interpretación se puede desprender de la forma como se redactan las frases del Capítulo sexto: por el poder legislativo, el príncipe o magistrado hace las leyes, esto es, el poder legislativo no es el príncipe, ni el magistrado encargado de hacer las leyes, sino la potestad de hacerlas, de lo que se infiere que el término poder no significa persona u órgano, sino lo que hace la persona u órgano encargado de la función legislativa.⁵⁷

Es importante tener presente que las funciones se dividen desde diversos puntos de vista en funciones formales y funciones materiales.

Observando desde el punto de vista formal, se refiere al órgano que realiza la función, lo cual implica que todas las funciones del Poder Legislativo serán actos legislativos sin importar la naturaleza del acto. El otro punto de vista es el material, el cual implica que se atiende a la naturaleza intrínseca del acto, sin importar el órgano que realiza la función podemos citar como ejemplo de esto último a la facultad reglamentaria que posee el ejecutivo. El reglamento, formalmente es función ejecutiva, pero materialmente es función legislativa ya que es una norma general, abstracta e impersonal.

⁵⁷ CUEVA DE LA, Mario, ob cit., pág. 199.

Por último, consideramos específicamente en este punto, primeramente, que es más apropiado en la práctica actual hablar de Poderes del Gobierno que Poderes del Estado, y en segundo lugar el hablar de funciones más no de poderes, lo que consecuentemente se traduce que en realidad se habla de funciones del gobierno y no de Poderes del Estado, esto en virtud de que al designar con el nombre de "Poderes" lo que en realidad es especialización de funciones, se crea el equívoco de que se suponga que la actividad estatal, esencialmente unitaria, pudiera fraccionarse, puesto que lo que se fracciona es la función del gobierno y no la función estatal; sin embargo, la cuestión, entendiéndose que el problema es de terminología, pierde importancia y pudiéndose estudiar en sus dimensiones precisas.

1.4. La División de Poderes en la Constitución

a) Breves Antecedentes.

Aunque ya se ha mencionado, es necesario volver a destacar que la División de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los estados constitucionales modernos.

La separación de poderes implica la separación de los órganos del estado en tres rubros o grupos diversos o independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituidos en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes.

Para cumplir con estos requisitos, las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el poder legislativo, el judicial y el ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversas entre sí, y solo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

Los constantes cambios de organización constitucional que sufrió nuestro país en el siglo pasado, impactaron la conformación de los poderes del Estado, y particularmente al legislativo que resulta la expresión directa de la integración de la voluntad popular en el ejercicio del poder. De esta manera, es necesario remontarnos a los antecedentes⁵⁸ y evolución de la División de Poderes en nuestro país recogidos en las Constituciones que nos han regido a través del tiempo.

- **Constitución de 1814**

La División de Poderes en el Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana sancionada en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, llamada también Constitución de Apatzingán de 1814, se encontraba estipulada en el artículo 11 el cual decía: "Art. 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 particulares."

⁵⁸ cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Porrúa, 22ª. Ed., México 1997, Págs diversas.

Podemos ver que la Constitución de Apatzingán ligó íntimamente la idea de la soberanía con el principio de la separación de poderes. Esta separación respondió a la idea de otorgar cada función material a un órgano diferente.

La concepción de 1814 acerca del problema de la división de poderes se resolvió de acuerdo con la teoría de Montesquieu. de esta forma, el artículo 44 estipuló: "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 (poder ejecutivo), y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia (poder judicial)."

El poder o corporación predominante fue el legislativo, pues además de poseer un sin número de facultades, era quien tenía el control constitucional, al estipular el artículo 107, entre sus competencias: "Resolver las dudas de hecho y de derecho, que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones".

- **Acta Constitutiva y Constitución de 1824**

En el acta Constitucional o Acta Constitutiva de la Federación Mexicana 1824, misma que fue un anticipo de la Constitución del mismo año, se encuentra estipulada la División de Poderes en el artículo 9º: Este artículo 9º es de capital importancia, pues marca el cause que desde aquel entonces han seguido todas nuestras normas fundamentales respecto al principio de separación de poderes.

Ahora bien, en la Constitución de 1824, se encuentra en el mismo sentido el artículo 6º que de manera literal decía: Art. 6º. Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

- **Bases Constitucionales de 1835**

En las Bases Constitucionales de 1835, la División de Poderes se encontraba inserta en el artículo 4º, mismo que a la letra decía: "Art. 4º. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones".

- **Proyectos Constitucionales de 1842**

En los Proyectos Constitucionales de 1842, la División de Poderes se encontraba estipulada tanto en el Proyecto de la Mayoría como en el de la Minoría. En el primero se encuentra en el artículo 5º que textualmente decía: "Artículo 5º. El ejercicio del Poder Público se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos o más de estos poderes puedan reunirse en una sola corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un solo individuo."

Asimismo, en el Proyecto de la Minoría, la División de Poderes se contemplaba en el art. 27, mismo que a la letra estipulaba: "Art. 27. El Poder Supremo de la Nación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos poderes en uno, ni delegar algo de ellos al otro sus facultades. El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores; El ejecutivo en un individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Judicial en una Suprema Corte de Justicia."

- **Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843**

En estas Bases Orgánicas o Bases de Organización Política de 1843, la División de Poderes se encontraba sustentada en el artículo 5º, el cual nos

indicaba lo siguiente: "Art. 5º. 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 o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un solo individuo."

- **Constitución de 1857**

Asimismo, en la Constitución de 1857, la División de Poderes se contemplaba en el artículo 50, que literalmente nos indicaba: "Art. 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 persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo."

Una mención aparte merece el artículo 49 de nuestra Constitución Vigente mismo que contempla la División de Poderes en la actualidad, sin embargo ese punto se verá en el siguiente rubro.

Ahora bien, es conveniente asentar que en el artículo de la Acta constitutiva y toda nuestra historia constitucional (a excepción de 1814), no acepta la tesis de la separación de poderes, entendiendo por ésta, poderes independientes, sino que hablan de una División de Poderes. La tesis que han seguido nuestras constituciones es que existe un solo poder: EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACIÓN, el cual se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial únicamente en 1836 se dividió en cuatro.

Respecto a la división de poderes dentro de nuestro derecho, consideramos adecuada la exposición de Ignacio Burgoa que nos ilustra así:

“El principio de división o separación de poderes, característico de todo régimen democrático, fue adoptado por todas las constituciones mexicanas, circunstancia que era la natural y lógica consecuencia de las dos primordiales corrientes jurídico-políticas que informaron las bases fundamentales de nuestro constitucionalismo: la que emanó de los ideólogos franceses del siglo XVIII y la que brotó del pensamiento de los políticos y juristas que crearon la Unión Norteamericana. Si en lo tocante a la idea de soberanía popular estuvo siempre presente Rousseau en la mente de los creadores y estructuradores del estado mexicano, Montesquieu, por su parte, ejerció indiscutible influencia sobre ellos, y fue así como desde la Constitución de Apatzingán se proclama el consabido principio en sus artículos 11 y 12 que establece respectivamente que 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 particulares y que estos tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.”⁵⁹

b) El artículo 49 Constitucional

Nuestra Constitución vigente de 1917 como base fundamental del gobierno ha adoptado en su artículo 49 la división de poderes, es decir la separación de las funciones políticas del estado entre órganos diversos para lo cual declara expresamente en su primer párrafo: “El Supremo Poder de la Federación se divide

⁵⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 7a. Ed., México 1989, pág. 233.

para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial." Esto es que el Supremo Poder de la Federación, o sea, que el poder público del Estado Federal Mexicano se encuentra dividido en el Legislativo, depositado en un congreso general dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (artículo 50); el Ejecutivo, depositado en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80), y el Judicial, depositado en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito (artículo 94). De ésta forma, el conjunto de competencias asignadas a los órganos federales mencionados constituyen el Supremo Poder de la Federación. Así, lo que en realidad significa la llamada división de poderes no es más que el reconocimiento de que, por una parte, el Estado tiene que cumplir determinadas funciones, resultando una división de trabajo, de tal forma que los destinatarios del poder salen beneficiados, si éstas funciones son realizadas por diferentes órganos, puesto que la libertad es uno de los motivos fundamentales de la teoría de la división de poderes.

Los párrafos segundo y tercero del artículo 49 constitucional nos dice que "No podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en 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." De estos párrafos segundo y tercero se advierte que se otorga una garantía de independencia de los poderes, con la excepción que otorga el artículo 29, el cual

merece una mención especial, puesto que dicho artículo constitucional establece el régimen de suspensión de garantías conocido también como régimen de excepción o estado de sitio. Asociado al régimen de suspensión de garantías el artículo 29 constitucional encarna una de las pocas excepciones al principio de la división de poderes, toda vez que en términos del artículo 49, el Congreso puede delegar en el Ejecutivo facultades legislativas para hacer frente a la emergencia.

En cuanto al artículo 131, en el cual según lo dispuesto en el artículo 49, se le otorgará al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar, este mismo artículo en su segundo párrafo nos dice: “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, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera 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.”

También es conveniente hacer mención que nuestro multicitado artículo 49 ha sido reformado en dos ocasiones, la primera de estas reformas publicada el 12 de Agosto de 1938 y la segunda publicada el 29 de Marzo de 1951; quedando esta última vez, de la forma como lo conocemos actualmente y del que ya hemos hecho comentarios.

c) Poder Legislativo Federal

El artículo 50 constitucional, es el fundamento del Poder Legislativo, el cual nos dice: “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”, tal precepto sigue intacto desde la expedición de nuestra Constitución vigente del 5 de Febrero de 1917.

El Congreso de la Unión es la entidad bicameral en que se deposita el Poder Legislativo Federal, esto significa que la función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstracta (conocidas como leyes en sentido material), yace formalmente tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Por otro lado, cabe señalar aquí que el Poder Ejecutivo Federal, a través del Presidente de la República, también interviene en la elaboración de legislación federal en las etapas de la sanción, promulgación y publicación de leyes.

El sistema bicameral actualmente vigente en México, se estableció por primera ocasión en los Estados Unidos de Norteamérica, quienes a su vez se inspiraron en la Institución inglesa del Parlamento que constaba de dos cámaras; la baja, que era la Cámara de los Comunes, representaba a la burguesía, y la alta, que era la de los lores, representaba a la nobleza y a los grandes propietarios.

Toda la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo, están regulados en los artículos 51 a 79 de la Constitución. En cuanto a la organización constitucional de cada uno de las Cámaras ésta ha variado con relación a la

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

duración del encargo de diputados y senadores, quedando finalmente en tres años para diputados(artículo 51), y seis años para senadores (artículo 56).

En forma breve el contenido e indicaciones del Congreso de la Unión es el siguiente: el artículo 51 regula la composición de la Cámara de diputados así como la duración en el cargo que es de tres años y suplencia de éstos; el artículo 52 nos dice que la Cámara de diputados se integrará por 300 diputados elegidos por votación directa mayoritaria así como 100 diputados elegidos por representación proporcional; el artículo 53 nos menciona la demarcación de los territorios electorales y la forma de distribuirse, misma que será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados; el artículo 54 nos señala las bases para la elección de los 200 diputados por representación proporcional; el artículo 55 nos indica que los requisitos para ser diputado son los siguientes: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; Tener 21 años cumplidos el día de la elección; Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella; No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella; No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros, y dos años, en el caso de los Ministros; No ser Ministro de algún culto religioso, y no estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59; todos estos requisitos tienen sus debidas excepciones. A

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

partir del artículo 56 comienzan las reglas para la Cámara de senadores, de tal forma que éste artículo nos indica que para integrar dicha Cámara, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro Senadores, de los cuales dos serán electos por votación mayoritaria relativa y uno será designado a la primera minoría, otros 32 senadores se elegirán según el principio de representación proporcional, siendo en total 128 senadores, el artículo 57 solo menciona que por cada senador se elegirá un suplente, el artículo 58 nos menciona los requisitos para ser senador que será igual a los de los diputados con excepción de la edad que será mínima de 30 años. En el artículo 59 se establece la no reelección inmediata de diputados y senadores propietarios; el artículo 60 otorga al Instituto Federal Electoral (cuyo fundamento se encuentra en el artículo 41 constitucional), la facultad de declarar la validez de las elecciones.

A partir del artículo 61 al 79 se encuentran contempladas las atribuciones, facultades, obligaciones y derechos (incluyendo el fuero constitucional) de los diputados y senadores, así como las bases, reglas y procedimientos del funcionamiento de ambas Cámaras, también regulan la competencia de éstas (incluyendo el proceso legislativo).

d) Poder Ejecutivo Federal

El artículo 80 es la base constitucional del Poder Ejecutivo el cual nos dice: "Se deposita el ejercicio del Poder Supremo Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

"Nuestra Constitución consagra el Ejecutivo unipersonal para que resida en una sola persona, y aunque si bien es cierto existe, aunque no en nuestra reglamentación constitucional, la figura del Ejecutivo plural esta tiene escasa aceptación en las organizaciones políticas, pues de las constituciones modernas solamente la de Suiza merece mencionarse entre las que lo admiten y de las nuestras únicamente la de Apatzingán (que no tuvo vigencia real) lo estableció. Aunque en México algunas veces, por ejemplo en el gobierno que sucedió al de Iturbide, se ha confiado el Ejecutivo a un conjunto de tres personas, esto ha acontecido fuera de toda Constitución, y es que mientras el Poder que hace la ley debe residir en una asamblea, el Poder que la ejecuta debe depositarse en un solo individuo. Al hacer la ley, se requiere tiempo bastante para cambiar opiniones, para agotar la consulta, para deliberar en suma, pues por su propio destino de generalidad y permanencia, la ley debe ser un acto madurado y seguro; de ahí que exista el tardado y complejo proceso que la Constitución establece en la creación de las leyes, pero ya existiendo éstas, su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cual sin que haya lugar a, siendo decisiva la acción de aplicación, por eso el Poder encargado de ejecutar la ley se deposita en un solo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración."⁶⁰

El Poder Ejecutivo Federal se regula del artículo 80 al 89 constitucionales, de tal forma que el artículo 81 nos indica la forma de elección del Presidente de la República (titular de este poder); el artículo 82 indica los requisitos para ser

⁶⁰ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 22ª. Ed., México 1987, pág. 445-446.

Presidente; el artículo 83 nos dice el lapso que debe durar el Presidente electo en su cargo; el artículo 84 nos menciona el supuesto del Presidente interino nombrado por el Congreso en un caso de falta absoluta del Presidente en los primeros dos años; el artículo 85 nos muestra otras tres hipótesis de Presidente interino; el artículo 86 nos habla de la renuncia del Presidente de la República; el artículo 87 indica la protesta del Presidente electo al tomar posesión del cargo; el artículo 88 nos habla del permiso que debe solicitar el Presidente de la República al Congreso de la Unión para ausentarse; por último el artículo 89 nos menciona las facultades y obligaciones del Presidente de la República.

A partir del artículo 90 al 93 nos indica lo referente a la Administración Pública Federal, así como los requisitos de los Secretarios de Despacho, funciones y obligaciones que éstos deben desempeñar.

Es preciso hacer hincapié que el único titular del Poder Ejecutivo es el Presidente de la República aunque a veces se incurre en el error común de considerar que el Ejecutivo lo forman el Presidente de la República y los Secretarios de Estado, siendo que éstos últimos son simplemente colaboradores de aquel, y aunque muchas de sus decisiones no sean ni pueden ser en la práctica ordenes directas del Presidente, sin embargo, en un sistema presidencial como el nuestro, los actos de los Secretarios son en derecho actos del Presidente de la República.

e) Poder Judicial Federal

El artículo 94 constitucional párrafos primero y segundo es el fundamento del poder Judicial Federal: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal."

A partir de 1994 en que se reformó la Constitución en el rubro del Poder Judicial Federal, surgió el Consejo Judicatura Federal, siendo éste un órgano vigilante y regulador de todo el Poder Judicial, una verdadera novedad que resulta ser uno de los aspectos más importantes que sufrió el Poder Judicial; otro punto importante fue la reducción de Ministros en la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como su periodo de duración en el cargo.

El Poder Judicial Federal se regula a partir del artículo 94 al 107 constitucionales, de tal forma que el artículo 94 aparte de ser el fundamento del Poder Judicial Federal nos da la composición numérica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las reglas para la sesión del Pleno, la competencia de la misma, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y Juzgados de Distrito, facultades del Consejo de la Judicatura en cuanto a Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito, facultades del Pleno de la Sala, duración de Ministros en su cargo, remoción y no reelección de los mismos; el artículo 95 nos da los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el artículo 96 nos indica el procedimiento para el nombramiento de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

artículo 97 nos da el procedimiento para el nombramiento de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, así como su período de ejercicio en el cargo, algunas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la protesta de los Ministros al iniciar el cargo; el artículo 98 nos indica el supuesto del Ministro interino; el artículo 99 nos muestra el supuesto de la renuncia de Ministro, así como las licencias de éstos; el artículo 100 nos ilustra en las facultades del Consejo de la Judicatura de la Federación, sus bases, funciones y organización; el artículo 101 nos da la prohibición y límites de los miembros del Poder Judicial Federal; el artículo 102 nos da las bases y funciones del Ministerio Público Federal y del Procurador General de la República, los requisitos para ejercer dicho cargo, sus bases y facultades; el artículo 104 nos indica la competencia de los Tribunales de la Federación; los artículos 105 y 106 nos indican la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mención especial merecen los artículos 103 y 107 constitucionales, ya que éstos son la base y fundamento que regulan el JUICIO DE AMPARO a través del Poder Judicial de la Federación.

Mucho se ha especulado acerca de que si el Poder Judicial es un verdadero poder y tiene la misma jerarquía que los otros dos poderes, a éste respecto el ilustre jurista Felipe Tena Ramírez nos comenta "... el Poder Judicial carece de los atributos de los otros dos poderes, pues no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; esta desprovisto de toda fuerza material... Según nuestro criterio, la discusión en torno de la naturaleza del Poder Judicial

para determinar si constituye o no un poder, es una discusión de orden teórico que no tiene interés para el legislador constituyente. Este debe preocuparse, en efecto por salvar la independencia del órgano judicial y por dotarlo de las atribuciones necesarias para que administre cumplidamente la justicia y mantenga, en una organización del tipo de la nuestra, el equilibrio de los demás poderes. Tales objetivos pueden alcanzarse sin decidirse teóricamente por ninguna tesis. Si nuestra Constitución da el nombre de Poder al Judicial, es sin duda por la razón de conveniencia práctica que apuntaba Rabasa, pero suprimase de la ley suprema esa denominación y se advertirá que con ello nada pierde, ni en su naturaleza ni en sus funciones, el órgano judicial de la federación. Si dilucidar el punto controvertido no es de importancia para el legislador, menos lo es para el intérprete, cuando éste tiene ya una solución positiva en la ley, en el sentido de considerar como Poder al Judicial, al par de los otros dos.⁶¹

Observamos que para el maestro Tena Ramírez, el Poder Judicial no es un poder en sentido íntegro, no obstante, también es conveniente mencionar que el poder Judicial desempeña en el Juicio de Amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de Poder, otorgada por la Constitución; mediante estas funciones, el Poder Judicial se coloca por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley Suprema a efecto de que la misma no sea violada o atacada.

Sin embargo conviene enfatizar en el sentido de que una de las aportaciones más importantes de Montesquieu, fue precisamente el otorgarle y

⁶¹ Idem., pág. 177-178.

reconocerle al Poder Judicial la jerarquía de PODER e independencia a la par del Ejecutivo y el Legislativo, con esto es factible entender que el Poder Judicial tiene la misma jerarquía que los otros dos, tanto en la teoría como en la práctica de la controvertida y trascendental División de Poderes.

II. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL ESTADO.

2.1. Concepto

Para determinar el concepto de Función Jurisdiccional del Estado, primeramente debemos saber que función es la existencia pensada en actividad, o la actividad que se orienta en el sentido de un fin. Sin embargo, es también conveniente definir lo que es la jurisdicción, de tal manera que Fernando Flores García en el Diccionario Jurídico Mexicano, nos explica lo que es la jurisdicción de la siguiente manera:

*JURISDICCIÓN. I. Se afirma que su raigambre latina proviene de, poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en Juicio (Becerra Bautista). O bien, si se atiende a las voces latinas, derecho, recto, y, proclamar, declarar, decir, significa proclamar el derecho.

De manera vulgar se entiende por jurisdicción el campo o esfera de acción o de eficacia de los actos de una autoridad, y aún, con exagerada amplitud, de un particular.

II. En un plano superior, en el sentido normativo jurídico, la voz jurisdicción ha recibido muchas connotaciones y se han expuesto varias posturas doctrinales.

Así, una primera corriente negó la existencia de la Jurisdicción como actividad autónoma y distinta de las funciones de hacer el derecho (poder legislativo) y la de aplicarlo (poder ejecutivo) y le atribuyó un quehacer complementario a la tarea administrativa. Entre esos tratadistas cabe mencionar a Barthelemy, Ducrocq, Duguit, Hauriou, y en algunos aspectos a Carré de Malberg y a Kelsen.

Otro grupo de autores que si consideran a la Jurisdicción como una potestad del gobierno (aunque equivocadamente le califiquen de actividad "estatal"), sostiene concepciones múltiples, desde el punto de vista material, que a su vez le define atento su objeto, su finalidad o su estructura: tomando como base el criterio formal, ahora a partir de la organización de la autoridad de la que emana, o según su procedimiento, o por último, se define la jurisdicción de acuerdo con la fuerza que se le atribuye (Lampué).

La Jurisdicción puede concebirse como una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial...⁶²

Por otra parte, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Jurisdicción es la potestad de que se hallan investidos los jueces (o tribunales) para administrar justicia; es la potestad del estado, convertido en autoridad, para impartir justicia.

⁶² FLORES GARCIA, Fernando, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I-O, ob.cit págs. 1984-1985.

Desde un aspecto general, atendiendo a su etimología, la palabra jurisdicción, se forma de las voces jus y dicere, significando estas aplicar, decir o declarar un derecho, también consiste en la potestad pública de conocer y de sentenciar los asuntos o conflictos con arreglo a las leyes. Se dice que consiste en conocer y sentenciar los pleitos porque estos son los dos elementos, que constituyen la jurisdicción; esto es, la noto y la judicium.

Ahora bien, desde un punto de vista más global, la jurisdicción hace referencia al poder del estado de impartir o administrar justicia, por medio de los tribunales, en los asuntos que llegan a su conocimiento; la jurisdicción se equipara a lo que se conoce también como función jurisdiccional y es, al mismo tiempo, un poder jurídico y un deber.

Definida ya la jurisdicción, y aunque se entiende que ésta a su vez se equipara como función jurisdiccional, es conveniente especificar aún más el concepto de función jurisdiccional.

“La función jurisdiccional o judicial es el poder de interpretar y de aplicar la ley, de integrarla, acudiendo para ello a las diversas fuentes del derecho. En su aspecto material, la función se concreta y se exterioriza en lo que se conoce como sentencia.

Esta función se caracteriza por el motivo y por el fin de la misma (y no por el efecto que origina). La función supone, en primer término una situación de conflicto preexistente: supone dos pretensiones opuestas, cuyo objeto es (puede ser) muy variable. Si el antecedente o motivo de la función es un conflicto de derecho, el cual no puede dejarse a las partes resolver, debe decirse que el

primer elemento del acto jurisdiccional consiste en la declaración que se haga de la existencia de tal conflicto. Si se considera la finalidad de la función, se llega a conocer el otro elemento que la caracteriza, esto es, la decisión que ponga fin al conflicto (y que, en su caso restituya y haga respetar el derecho ofendido: efecto).”⁶³

Por último, con los antecedentes antes descritos, y uniendo los conceptos que son similares, definamos el conjunto de lo que es la Función Jurisdiccional del Estado, entendiéndose por ésta “aquella actividad característica del Estado, dirigida a tutelar el orden jurídico, esto es, a obtener, en los casos concretos, la declaración del derecho y la observación de las normas jurídicas preconstituidas mediante la resolución con bases en ellas, de las controversias que surgen por conflictos de intereses, tanto entre particulares, como entre particulares y entes públicos, y mediante la realización coactiva de las sentencias.”⁶⁴

En síntesis, se entiende que la Función Jurisdiccional del Estado es la facultad de éste para tutelar el orden jurídico del mismo, a través de las normas jurídicas preconstituidas.

2.2. Importancia.

La Función Jurisdiccional, es sin duda una de las principales tareas políticas de la autoridad de todos los tiempos, es la facultad de dirimir las

⁶³ ALVARADO, Héctor, Revista de Investigación Jurídica, E. L. D., Tomo II, Año 8, Número 8, México 1984.

⁶⁴ LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, ob. cit., pág. 619.

controversias para que sea posible la pacificación, la función del juez es mucho más vieja que el derecho, como norma especializada.

Una función fundamental, básica e inexcusable de toda vida social es sin duda la facultad decisoria del juez, puesto que en muchas ocasiones, especialmente en las etapas primitivas de la vida social, las controversias se fallaban aún antes que en la justicia, simplemente en la decisión judicial.

Es bien sabido que desde que nace el Estado, este requiere del establecimiento y aseguramiento de un orden normativo, sin embargo existía la posibilidad de que este orden no se cumpliera, por lo que necesitaba buscarse la manera de hacerse cumplir; ante todo se requiere de una función, esto es, de una actividad específica para resolver la controversia, para declarar el derecho acorde a las circunstancias concretas de los casos que se presenten. Esta función de seguridad de que se habla se desempeña a un órgano especializado que se llama Juez, de ahí que la función se denomine Judicial.

Por ser la función Judicial de orden público, ésta es normativa; el mismo Jhon Locke le da gran importancia a la facultad de dirigir controversias. Es la facultad decisoria del juez, una función fundamental, hay ocasiones en que es preferible fallar una controversia, aún injustamente, a no fallar de ningún modo.

La resolución de las posibles controversias entre las personas que integran una sociedad, es, sin duda, función fundamental y condición de convivencia, tanto, que no es imposible suponerla una de las primeras que se hicieron conciencia: el Juez común indica ya una conciencia de solidaridad que ha

superado la justicia de propia mano, a la violencia bruta, como medio de resolver las cuestiones entre partes, tal situación es sin duda, un progreso fundamental.

Cabe aclarar que no todas las soluciones de controversias en un Estado, necesariamente deban de ser jurídicas.

“En los tiempos mágicos y primitivos, las soluciones eran de lo mas variadas y caprichosas, podrían reducirse a institucionalizar, simplemente, la lucha entre los contendientes ajustándose a ciertas reglas se convertía la guerra en duelo, o en Juicio de Dios, o bien, podía haber la solución en pruebas extrañas y misteriosas, hechas juicio a través de consultas en oráculos, sueños, vuelos de pájaros, palpitaciones de entrañas, halagos a los dioses, y tantas y tantas cosas en las que ha incurrido la humanidad en su peregrinar por el mundo y el tiempo; sin embargo eran soluciones a un suceso, que podían no ser jurídicas, pero resolvían la cuestión, y ahí estaba el juez, sancionando la decisión interesando al grupo en la solución del conflicto, comprometiéndolo a sancionar su decisión.”⁶⁵

Aristóteles, en quien la función judicial se hizo plena conciencia, contradecía la idea de la regulación de las relaciones sociales por el mero arbitrio judicial y, sobre éste, ponía la función de la ley. Y es que la función Judicial es muy clara e importante, se descubre con facilidad: solución o prevención de situaciones contenciosas, que han de producirse entre los ciudadanos, o entre los ciudadanos y el Estado. Es tan importante la Función Jurisdiccional o Judicial, que no han faltado épocas en la humanidad, en que se pretenda confiar todo el gobierno a la función del juez; sin embargo a pesar de su clara importancia, no

⁶⁵ Idem. pág. 618.

han faltado autores que subsumen la función judicial a la ejecutiva, por la estimación de que las discusiones y litigios que pueden provocarse en cuanto a la aplicación de la ley, no son más que incidentes de la ejecución, y por tanto una función propia del ejecutivo. No obstante, nos parece que la función que estamos tratando, llamada jurisdiccional o judicial, es perfectamente distinguible de las otras, justificando su autonomía y diferenciación.

2.3. La Función Judicial como Forma de Control Constitucional.

La función Judicial, dentro de la organización política de nuestro país, juega un papel muy importante, sin perder de vista claro está, que es función de un centro único de conducta múltiple, que realiza fines comunes.

Algunas veces suele decirse que el control de la constitucionalidad es en México tarea privativa del Poder Judicial, y específicamente de la Suprema Corte. Dicha afirmación es excesiva, aunque es verdad que conforme a nuestro sistema, inspirado en el norteamericano, aunque no copia de él, los principios más generales relativos a la tutela o salvaguardia de la vigencia de la Constitución están contenidos en preceptos relativos al Poder Judicial de la federación, en donde la función Judicial del Estado, (que ya entendimos que es la facultad del Estado de aplicar la ley en casos de conflicto, que en este caso sería conflicto de orden constitucional), ejerce el control constitucional. Tales preceptos son los siguientes:

1. el artículo 103, sobre el cual se asienta la noble institución del Juicio de Amparo, y según el cual los propios Tribunales Federales resolverán toda

controversia que se suscite: por leyes o actos de autoridad que viole las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o por leyes o actos de autoridades de éstos que invadan la autoridad federal. En estrecha concordancia con este precepto está el artículo 107, el cual contempla los principios de instancia de parte agraviada y el de relatividad de las sentencias.

2. El artículo 104, fracción I, nos dice que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento o aplicación de las leyes federales o de los tratados. Este mismo artículo 104, fracciones III y IV, con relación al 105, fracciones I y II relativas a las Controversias y Acciones de Inconstitucionalidad, conforme a los cuales corresponde sólo a la Suprema Corte de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados.

3. El Artículo 133, que después de definir que la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados serán Ley Suprema de toda la Unión, agrega que 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.

Los preceptos mencionados muestran que es indudable y extensa el área en que el control de la constitucionalidad puede ejercerse a través de la intervención de los Tribunales de la Federación; sin embargo, el más añejo

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

mecanismo de control constitucional en el que se basa la función jurisdiccional del estado, es el Juicio de amparo, el cual cuenta con una literatura tan amplia que debe tratarse de manera específica, pues a través de este se ejerce un control de la legalidad de los actos de todas las autoridades del país, federales, estatales o municipales, cuando medie petición de un particular o una persona moral. Una mención especial merece el Amparo contra Leyes que ataca la inconstitucionalidad de las leyes, punto que veremos específicamente más adelante.

Otro sistema de control constitucional que también merece mención aparte son las acciones de inconstitucionalidad que más adelante trataremos.

Algunas veces se ha ignorado la función Judicial como forma de control constitucional, inclinándose por las decisiones legislativas, omitiendo que es la propia Constitución se fija la base de este control judicial, por lo que es necesario que el pueblo adquiriera una conciencia y madurez política para lograr el equilibrio de poderes, ya que si esto no se logra, será uno de los tres el que prive sobre los otros. Frecuentemente, el poder Ejecutivo, en el que comunmente, se concreta el poder material y económico, es el que controla a los otros; no obstante en ocasiones, el Poder Legislativo, en casos críticos, puede enfrentarse al Ejecutivo, pero casi nunca el Judicial, que por desgracia es el más débil.

Tan legítimo es el control constitucional mediante la función judicial (por supuesto que a través del Poder judicial), que se ha extendido a muchos países de Latinoamérica; y es en la lucha por la Justicia, no solamente relativa a los particulares, sino a la de éstos frente al Gobierno y sus instituciones, en donde se

valora mejor la inexcusable función Judicial, tan difícil de realizar en forma absoluta.

3. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA SOBERANÍA DEL ESTADO.

El término Soberanía proviene del latín Superanus, Super, que significa sobre o encima. "la idea de la Soberanía es un concepto polémico, tal y como afirmo Jellineck. La Soberanía nació a finales de la Edad Media como el sello distintivo del Estado Nacional. La Soberanía fue el resultado de las luchas que se dieron entre el rey francés y: el imperio, el papado y los señores feudales. De esas luchas nació un poder que no reconocía a otro superior o por encima de él.

La Soberanía es la Instancia última de decisión. La Soberanía es la libre determinación del orden jurídico o, como afirma Hermann Heller es "aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz."⁶⁶

Definir a la Soberanía resulta muy difícil, por ser un tema bastante complicado y extenso, no obstante, ha tenido varias explicaciones y definiciones a través del tiempo, sin embargo una de las más importantes y que tomaremos como referencia es la ofrecida por Juan Jacobo Rousseau en su gran obra "El Contrato Social", éste nos dice que la Soberanía consiste en "...la expresión de la voluntad general que confiere al pueblo en lo interno, como titular del poder soberano, entre otros, la exclusividad de darse el orden jurídico y estructura sociopolítica que más les convenga, sin que pueda ser limitado en su ejercicio por

⁶⁶ CARPIZO. Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, Ob. Cit. pág. 2973.

ningún otro poder. Este poder es por esencia inalienable, indivisible e imprescriptible".⁶⁷

Nuestra Constitución recoge esta idea de la Soberanía en el artículo 39 Constitucional vigente que nos dice textualmente: "Art. 39. La Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

Al decir que la Soberanía nacional reside esencialmente y originalmente en el pueblo, se quiso señalar que México, desde su independencia como pueblo libre, tiene una tradición, tradición que no encadena, sino que ayuda a encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir. México es una unidad que a través de la historia se ha ido formando, y que como nación tiene una proyección hacia el futuro, pero sin olvidarse de su pasado, y menos de su presente.

El pueblo es soberano; nunca delega su Soberanía, sino que nombra sus representantes que son personas físicas, los cuales están bajo sus instrucciones y mando; esto es ante la imposibilidad de reunirse personalmente y de decidir todas las cuestiones que afectan a la vida de la nación. Aquí cabe mencionar como ya se ha dicho, que el titular de la soberanía misma es el Estado o Pueblo, (ambos términos se han utilizado y se utilizan como sinónimos indistintamente en cuanto al titular de la soberanía se refiere, por lo que es indistinta su denominación), sin embargo, al ser éste una persona moral, una ficción jurídica,

⁶⁷ ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social, Porrúa, 5ª. Ed., México 1977, pag. 14.

necesita ejercer dicha soberanía a través de órganos constituidos por personas físicas que son las que realizan el ejercicio jurídico del poder soberano en nombre del Estado.

Ahora bien, la división de poderes en la Soberanía del Estado, no implica que se divida la soberanía, puesto que el poder del Estado es por esencia único e indivisible, de no ser así, no existiría la unidad que requiere el estado para ser soberano, ya que no existen tres poderes independientes en el Estado, sino que los tres mal llamados Poderes del Estado son parte de un solo Poder del Pueblo, son parte de la Soberanía del Estado, en realidad lo que se divide es el ejercicio de la Soberanía del Estado, el ejercicio de las funciones del Poder del Estado.

Suponiendo que la doctrina del "Espíritu de las Leyes" de Montesquieu, haya tenido en cuenta la imprescindible distinción entre los conceptos poder, órganos y funciones, su aplicación en el terreno constitucional suscita innumerables dificultades que la hacen insostenible en sentido estricto. La unidad del Estado y por ende su Soberanía, resulta irrealizable si se efectúa una separación mecánica de los órganos estatales, puesto que la Soberanía no es divisible.

CAPITULO TERCERO

"EL AMPARO CONTRA LEYES Y LA FÓRMULA OTERO"

1. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS O FÓRMULA OTERO.

1.1. Concepto.

Se conoce con el nombre de "Fórmula Otero", al principio de relatividad de las sentencias de amparo contemplado en la fracción II párrafo primero del artículo 107 Constitucional, así como en el art. 76 de la Ley de Amparo; la primera lo describe de la siguiente manera: "II. La sentencia será siempre tal que solo 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", mientras que el segundo nos dice lo siguiente: "art. 76. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparan de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediera, en el caso especial sobre el que ejerce la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

Como puede observarse, ambos artículos son la base legal de principio introducido originalmente por Manuel Crescencio Rejón y aún cuando se le conoce como Fórmula Otero, Mariano Otero fue en realidad su perfeccionador. Este principio sostiene que los efectos de una sentencia de amparo van a recaer solamente en la esfera jurídica de aquel gobernado que haya tramitado o formulado el juicio Constitucional, sin que la resolución que se dicte en el juicio

pueda afectar o beneficiar a otros gobernados que aún agraviados por el mismo acto de autoridad, no lo hayan impugnado a través de la vía de amparo.

1.2. Breves Antecedentes y Generalidades del Principio de Relatividad de las Sentencias.

La primera observación que existe en este capítulo sea quizás el por qué comenzar con aspectos relativos a nuestro principio de relatividad y no al Amparo contra Leyes que es el tema principal; la razón es sencilla, este principio tiene una profunda importancia en el Juicio de Amparo pero aún más tratándose de Amparo contra Leyes, resultando conveniente comenzar comentando el origen y aspectos importantes del mismo, a fin de comprender su papel y trascendencia, así como el importantísimo papel que juega en el Amparo contra leyes.

Como es sabido, a Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero se les atribuye la creación del juicio de amparo y por ende del Principio de Relatividad de las Sentencias, por lo que mucho se ha discutido sobre si es Otero o Rejón el verdadero creador del Juicio de Amparo, y aunque ambos fueron inspirados por Alexis de Toqueville, muchos autores ubican a Otero como el precursor y Rejón como el creador del Juicio de Amparo y por ende del Principio de Relatividad de las Sentencias. Lo anterior en atención a que 7 años antes del tan famoso voto particular de Otero y el Acta de Reformas de 1847, Rejón formuló su proyecto de Constitución de 1840, que fue uno de los más grandes adelantos en el Derecho Constitucional Mexicano, cuyo artículo 53 contenía ya los lineamientos del Amparo y de la Fórmula Otero, mismo que textualmente decía: "Art. 53.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

Corresponde a la Suprema Corte de Justicia: 1º. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución, hubiesen sido violadas."

Este artículo del proyecto de Reforma de la Constitución Política del Estado de Yucatán, fue inspirado en el libro del autor Alexis de Toqueville "La Democracia en América"; dicha exposición dice en lo conducente: " Así es que, aunque según el proyecto, se da al poder judicial el derecho de consumir la legislación, también se le obliga a ejecutarlo de una manera obscura y en casos particulares, ocultando la importancia del ataque a las miras apasionadas de las fracciones. Sus sentencias pues, como dice muy bien Tocqueville, no tendrán por objeto mas que descargar el golpe sobre un interés personal, y la ley sólo se encontrará ofendida por casualidad. De todos modos la ley así censurada no se quedara destruida se disminuirá si su fuerza moral, pero no se suspenderá su efecto material. sólo perecerá por fin poco a poco y con los golpes redoblados de la jurisprudencia, siendo además fácil de comprender, que encargando al interés particular promover la censura de las leyes, se enlazará el proceso hecho a ésta con el que se siga a un hombre, habrá de consiguiente seguridad de que la legislación no sufrirá el más leve detrimento, cuando no se le deja por este sistema a las agresiones diarias a los partidos; en fin, multiplicándose por el medio referido los fallos contra las leyes constitucionales, se harán éstas

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

ineficaces, teniendo las cámaras por lo mismo que derogarlas, y sacándose por lo consiguiente la ventaja de conservar el Código fundamental intacto, por un antemural el más fuerte se ha levantado contra la tiranía de la asamblea legislativa."⁶⁸

Es en este artículo donde se observa que Rejón adelantándose a Otero consigna dos de los principios que actualmente rigen el Amparo, uno es el principio de Instancia de parte, y el segundo que se ubica en la parte final de dicho artículo y que aunque tal fórmula resulte un tanto imprecisa, equivale al multicitado Principio de Relatividad de las Sentencias o Fórmula Otero.

Ahora bien, varios autores como el maestro Alfonso Noriega Cantú⁶⁹, coinciden en que el Amparo "nació" con el Acta de Reforma, el 21 de abril de 1847, y que el padre de éste fue Don Mariano Otero.

Así, el segundo antecedente del Principio de Relatividad de las sentencias lo encontramos en el voto particular de Mariano Otero consignado en el artículo 19 del citado voto particular que aportó al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, mismo que indicaba textualmente:

"Art. 19. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier 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

⁶⁸ ZALCE GONZALEZ, Rafael, La Supervivencia del Principio de Relatividad de las Sentencias en los Amparos Contra Leyes, México 1988, pág. 30.

⁶⁹ Cfr. NORIEGA CANTU, Alfonso, Lecciones de Amparo, T.I, Porrúa, 3ª Ed., México 1991, pág. 95.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

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". Puede verse en el párrafo final de dicho artículo, el segundo antecedente de la fórmula Otero.

El tercer antecedente de nuestro multicitado principio es el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, puesto que al aprobar el Congreso los puntos de vista de Otero se acordó incorporar los mismos al texto del Acta de Reformas, quedando el citado artículo 19 del voto particular con el numeral 25, pasando además en los mismos términos.

El cuarto antecedente se encuentra en el Dictamen y Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de fecha 16 de junio de 1856 en la Ciudad de México. El artículo 102 del proyecto en lo conducente dice: " Pero siempre de manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares y se limite a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare."

El quinto antecedente lo encontramos en las reformas del artículo 102 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 del 12 de noviembre de 1908, el cual dice: "Art. 102. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

El sexto antecedente está en el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de Queretaro el 1º de diciembre de 1916. El artículo 107 del Proyecto en su párrafo primero estipula nuestro principio en los mismos términos del antecedente previo; este artículo sufre unas reformas en diciembre de 1950, y en esas Reformas nuestro principio pasa a ocupar el párrafo II del mismo artículo 107.

Se observa de los antecedentes descritos, que nuestro Principio al pasar de una Constitución a otra sufre solo variantes en la terminología, conservando su espíritu tal y como Don Manuel Crescencio Rejón lo tomó de las ideas de Tacqueville para introducirlo en nuestra constitución.

Por cuanto hace a la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo vigente, tal principio se consagra en su artículo 76 , al que ya hemos hecho mención.

Como puede observarse y hemos mencionado, tanto Otero como Rejón, ambos miembros de la comisión del Congreso Constituyente, bebieron de la misma fuente fundamental: Alexis de Tocqueville y su obra "La Democracia en América". De ésta obra, ambos juristas tomaron frases y citas directas, además de buscar un instrumento que asegurara los derechos individuales; asimismo toman las ideas de Tocqueville del sistema norteamericano creyéndolas susceptibles de implantarlas en México, más tarde los constituyentes de 1856 - 1857 vuelven a beber de la misma fuente. Alexis de tocqueville y su obra es base indispensable del Juicio de Amparo Mexicano. ⁷⁰

⁷⁰ cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor, Ensayos Sobre el Derecho de Amparo, UNAM, 1ª. Ed., México 1993, págs. 161-162.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

De esta manera se aprecia que el Principio de Relatividad de las Sentencias se encuentra ligado al Juicio de Amparo desde su nacimiento como parte fundamental del mismo, inserto en los diversos textos y artículos que lo han fundamentado y lo fundamentan actualmente, de tal forma que no se puede desligar ya que la tan famosa fórmula ha estado y está pegada a la idea general del amparo, resultando ser en verdad una de las características o quizás la principal de nuestro Amparo mexicano.

Ahora bien, nuestro principio en cuestión, implica la necesaria consecuencia de que los efectos de la cosa juzgada en un caso determinado, no surten efectos en todos los casos similares, ni respecto a cualquier afectado por la ley o el acto materia de la especie concreta, es decir, no surten efecto erga omnes, sino que benefician exclusivamente a quien solicitó y obtuvo el amparo por una parte y, por otra, que la ley o el acto reclamado, permanecen inalterados en su vigencia. Dicho de otra forma, es que la protección de la justicia federal no beneficia más que al agraviado particular o quejoso que promovió el Juicio de Amparo respectivo, y ningún otro u otros individuos podrán alegar a su favor la resolución dictada, aún cuando alguien se encuentre en la misma situación jurídica que el particular que si demandó la Protección de la Justicia Federal.

Por último nuestro principio en comento tiene una importancia primordial en el amparo contra leyes, sin embargo, no debe interpretarse la Fórmula Otero como una prohibición para el Órgano Jurisdiccional de Amparo, sino que este órgano si estudiará la ley en su inconstitucionalidad pero el fallo solo beneficiará al quejoso, no habrá declaración general de inconstitucionalidad en los puntos

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

resolutivos de la sentencia. Asimismo, deseamos destacar que nuestro principio tiene una excepción la cual se traduce en que si bien es cierto que la sentencia solo afectará a quien promovió dicho juicio de garantías, esto no implica a las autoridades ejecutoras que no fueron llamadas a juicio, ya que ellas si tienen la obligación de acatar lo dispuesto en los resolutiveos de la sentencia, puesto que resultaría un tanto ilógico que el fallo abarcara a las autoridades ordenadoras y no así a las ejecutoras, ya que que éstas últimas están bajo la orden de las primeras, de lo contrario daría lugar incluso a que pudiese ejecutarse el acto reclamado, lo que terminaría con el objetivo del amparo que es la salvaguardia de las garantías constitucionales del gobernado.

2. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN EL SISTEMA DE OTERO.

Generalmente, al tratar el origen del amparo, los tratadistas constitucionales solo se refieren al artículo 25 de la multimencionada Acta de Reformas de 1847; sin embargo hay mucho más que considerar en dicha acta, ya que Otero creó dos sistemas de control de leyes, uno que se planteaba a través del amparo con las modalidades ya vistas, y otro que era un sistema más completo de control constitucional de leyes y que Otero quizás presintiendo lo que pasaría con su fórmula creo; tal sistema además del conocido artículo 25, se contempla en los artículos 4º, 16, 17 y 18 de su voto particular los cuales pasaron al Acta Constitutiva con los numerales 5º, 22, 23 Y 24; dichos artículos contienen trascendentales estatutos que enseguida transcribimos:

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

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

"Art. 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores."

"Art. 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

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

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

En estos artículos en realidad no se establece el Amparo, razón por la cual varios tratadistas han prescindido de ellos cuando ubican sus antecedentes; no

obstante no se puede negar que tienen una íntima relación con el amparo, observándose también que en el artículo quinto, se pone de manifiesto la preocupación por salvaguardar las garantías fundamentales del hombre.

Al respecto, Sebastian Estrella Méndez sostiene que "el objeto de estas prescripciones era mantener todas las leyes de los Estados y aún del Congreso General dentro de la esfera constitucional, proveer así a la incolumidad de la Constitución, hacer respetada la ley fundamental, establecer, en fin, los medios eficaces, el imperio de la ley, y para este objeto dar vigor y fuerza y especial prestigio a la Constitución".⁷¹

Otero en la parte correspondiente de su proyecto, se expresa de esta forma con respecto al sistema propuesto en los artículos anteriores:

"... es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación al 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

⁷¹ ESTRELLA MENDEZ, Sebastián, La Filosofía del Juicio de Amparo, Porrúa, México 1988 pág. 47.

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 otra mejor garantía de las libertades de los cuerpos confederados, yo no la propongo porque no la conozco.”⁷²

“Por la exposición de Otero, nos damos cuenta de que éste se percata que los Estados pueden dictar leyes inconstitucionales; por lo que éstas deben ser anuladas para evitar que el poder de los Estados violen el pacto federal contenido en la Constitución; asimismo teme que haya declaraciones imprudentes, por lo que considera que el sistema que propone es la mejor garantía de las libertades de los cuerpos confederados. Otero manifiesta no conocer otro sistema más eficaz, puesto que si lo conociera, no dudaría en proponerlo. Es evidente que Otero al redactar el artículo 19 de su proyecto, que paso con el numeral 25 en el Acta de Reformas, perfecciona el Amparo; sin embargo en los artículos anteriormente transcritos crea un procedimiento que se traduce en un sistema anulatorio de leyes inconstitucionales erga omnes, Otero siente que con este último sistema ha salvado el principio federativo y el poder de las instituciones, y su propósito y conclusión es valiente y drástica: anular las leyes inconstitucionales.

En conjunto, Otero crea un sistema híbrido, jurisdiccional y político, que bien se podría decir que son dos sistemas, pues en los artículos 22 y 23 establece

⁷² CASTRO, Juventino, Hacia el Amparo Evolucionado, Porrúa, 2ª. Ed., México 1977, págs. 28 y 29.

un sistema de control político al confiar el control de la constitucionalidad de las leyes expedidas por el Congreso General, a las legislaturas de los Estados, y para equilibrar esto respecto de las leyes emanadas de la legislatura de los Estados, su control le correspondería al Congreso General. El control jurisdiccional lo establece el artículo 25, pues confía la defensa de las garantías individuales al Poder Judicial Federal.^{73, 74}

Ahora bien, es importante saber la suerte que corrió el sistema propuesto por Otero referente a la anulación de leyes inconstitucionales que fue aprobado por el Congreso y contenido en el Acta de Reformas de 1847.

El constituyente de 1857 desechó tal sistema en base a las siguientes consideraciones del dictamen de la comisión:

"La ley de un Estado, cuando atacaba la Constitución o leyes generales, se declaraba nula por el Congreso; y la ley de éste, reclamada como anticonstitucional, se sometía al juicio de la mayoría de las Legislaturas. En cualquier caso era una declaración de guerra de potencia a potencia, y esta guerra venía con todas sus resultas, con sus más funestas consecuencias. Los gobernadores tenían la obligación de promulgar y ejecutar las leyes del Congreso Federal, como si fuesen empleados de esta administración, y el Poder Ejecutivo de la Federación expedía órdenes a los gobernadores como de superior a inferior.

⁷³cfr. Idem.

⁷⁴ Otero propuso también una ley posterior y de carácter elevado para detallar y reglamentar el art. 25, de tal manera que el 29 de enero de 1849 se presentó un proyecto de la Ley Constitucional de Garantías individuales, siendo los autores, Manuel Robledo, Domingo Ibarra y Mariano Otero. Ni esta ley ni la de amparo de 1849 fueron tomadas en cuenta, no obstante, su fuerza y la de dos jueces de Distrito, el de Saltillo y el de San Luis Potosí, dieron entrada a reclamos (amparos), fundados en el artículo 25 del Acta de Reformas.

Unas veces las leyes o actos de los Estados se sobreponían a la autoridad federal, y otras el Poder de la Unión hacía sucumbir al del Estado: en uno y otro extremo quedaba siempre desairada y envilecida una de las dos autoridades, sancionada la discordia y hasta decretada inevitablemente la guerra civil. No es éste el sistema federal, pues si éste fuera, sería necesario proscribirlo y execrarlo."⁷⁵:

No obstante tales consideraciones, la comisión del constituyente consideró más adelante que lo mejor para los casos en que el individuo a quien se le condene con base a una ley inconstitucional es que apele a la justicia federal, da tal manera que dicha exposición de la comisión concluye con lo siguiente:

"No habrá, pues, en lo adelante, y siempre que se trate de leyes o actos inconstitucionales, ya de la federación ya de los Estados, aquellas iniciativas ruidosas, aquellos discursos y reclamaciones vehementes en que se ultrajaba la Soberanía Federal o la de los Estados, con mengua y descrédito de ambos, y notable perjuicio de las instituciones, ni aquellas reclamaciones públicas oficiales que muchas veces fueron el preámbulo de los pronunciamientos; habrá sí un juicio pacífico y tranquilo, y un procedimiento en formas legales que se ocupe de pormenores, y que dando audiencia a los interesados prepare una sentencia, que si bien deje sin efecto en aquel caso la ley de que se apela, no ultraje no deprima al poder soberano de que ha nacido, sino que lo obligue por medios indirectos a revocarla por el ejercicio de su propia autoridad."⁷⁶

⁷⁵ cfr. CASTRO, Juventino, Ob. cit. pág. 30-31.

⁷⁶ Ibid. pág. 31.

De esta forma, el Proyecto de Constitución de 1857, establece con respecto al artículo 102: "Toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales, o de la Federación que vulneren o restrinjan la Soberanía de los Estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, se resuelve, a petición de la parte agraviada, por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del orden jurídico, ya por los Tribunales de la Federación exclusivamente, ya por éstos juntamente con los de los Estados, según los diferentes casos que establezca la ley orgánica; pero siempre de manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares y se limite protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que se verse el proceso, sin hacer una declaración general de la ley o del acto que la motivare. En todos estos casos los Tribunales de la Federación procederán con la garantía de un jurado compuesto con vecinos del distrito respectivo, cuyo jurado calificará de la manera que disponga la ley orgánica. Exceptúanse solamente las diferencias propiamente contenciosas en que puede ser parte para litigar los derechos civiles un Estado contra otro de la Federación, o ésta contra algunos de aquéllos, en los que fallará la Suprema Corte Federal según los procedimientos del orden común."

No obstante, el constituyente no aprobó el proyecto en la forma propuesta, y por lo que respecta a la característica de que los Tribunales Federales procederán con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo, ésta no es promulgada en el texto definitivo; si embargo se aprueba la

fórmula del artículo 101, que después se ubicaría como el 103 de nuestra Constitución de 1917, en los siguientes términos:

"Art. 101. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

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

Con relación a la suerte que corrió el sistema propuesto por Mariano Otero, Juventino V. Castro nos ofrece el siguiente comentario:

"Aparentemente el constituyente de 1857 solamente introduce una simple y natural modificación al sistema propuesto por Otero: desecha la intervención de los más caracterizados órganos públicos para obtener la anulación de las leyes inconstitucionales, mediante un procedimiento constitucional especial, a la vista de los problemas que ello creó para la pacífica vida institucional de los poderes federal y locales, expuestos en las consideraciones de la comisión que formuló el proyecto de esa Constitución. Un análisis más cuidadoso de la reforma, sin embargo, pone de manifiesto la gravedad de la amputación: No sólo se evita el choque y la controversia encendida de la Federación y los Estados; se suprime todo el procedimiento para lograr la nulidad de las leyes inconstitucionales. El constituyente de 1857 advierte que el procedimiento es ultrajante para las

soberanías federal y local, y se presta a discordias, y lo subsume en el amparo ya que entiende que así en el individuo, y no la entidad soberana, el que litiga.

En lo sucesivo, el juicio de Amparo será la única vía para atacar la inconstitucionalidad de las leyes."⁷⁷

Es de sumo interés el último párrafo de la exposición del maestro Juventino V. Castro, apreciación que a primera vista parece obsoleta, sin embargo es de notarse que dicha opinión del jurista fue expuesto antes de las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, donde al parecer ha regresado a nuestra carta Magna un sistema de control constitucional de Leyes muy similar al de Otero con el nombre de Acciones de Inconstitucionalidad, tema que abordaremos posteriormente. Al parecer Mariano Otero y su obra se niegan a dejar de ser importantes en la vida Jurídica de México.

3. LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION

En un Estado como el nuestro, se requiere de un estatuto regulador que es la Constitución, la cual encierra un conjunto de decisiones políticas fundamentales, por lo que podemos decir que en nuestro país vivimos bajo un régimen constitucional en el que sólo es suprema la Constitución.

La Supremacía Constitucional, es el principio fundamental de nuestro sistema de gobierno, y esencialmente consiste en la imposibilidad absoluta de que las normas fundamentales que entraña la Constitución no puedan ser

⁷⁷ Idem.

modificadas por los poderes constituidos y en que las leyes que se dicten o que emanen de ésta, no podrán contradecir el texto de la misma.

El término Constitución contiene distintas variantes, pues la Constitución puede ser escrita o no escrita, es escrita cuando el poder constituyente dicta de una sola vez la Constitución que regirá los destinos del Estado y no escrita cuando la Constitución se elabora constantemente y puede encontrarse en distintos estatutos. Felipe Tena Ramirez⁷⁸ distingue entre el Poder Constituyente y el Poder Constituido argumentando que los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como lo es la Constitución; lo que implica que el autor de la Constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos, por lo que la doctrina designa al primero con el nombre de Poder Constituyente y a los segundos los llama Poderes Constituidos.

Nuestra Constitución actual es obra de una asamblea constituyente reunida en Querétaro en 1917, la cual creó y organizó, en la Constitución por ella expedida a los poderes constituidos, dotados de facultades expresas, y por ende limitadas, e instituyó ciertas garantías y derechos de las personas que deben ser respetadas por el poder de las autoridades. Una vez que el constituyente de Querétaro cumplió su cometido al crear la Constitución, desapareció como tal, empezando a actuar en su lugar los poderes constituidos, dentro del límite de sus facultades.

⁷⁸ Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, ob. cit., pág. 12.

En nuestro Derecho Mexicano la supremacía constitucional se encuentra sustentada en varios artículos constitucionales como lo son los artículos 40, 41, 128 y sobre todo el 133 que es el cual se preconiza la Supremacía Constitucional. Así el artículo 133 Constitucional nos dice:

"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."

Este artículo ha sido objeto de grandes polémicas y estudios que no son nuestro objetivo profundizar, puesto que sería abarcar demasiado en análisis específicos, pero no podemos dejar pasar el comentario que al respecto nos ofrece el maestro Felipe Tena Ramírez, quien opina que el artículo 133 constitucional "es un precepto oscuro, incongruente y dislocado de nuestro sistema, pero que consagra una defensa subsidiaria de la Constitución, sobre aquellos actos que sean inconstitucionales, sin que ello faculte al juez ordinario para interpretar los preceptos constitucionales."⁷⁹

Por otro lado, se observa que en el orden jerárquico normativo del Derecho Mexicano, se establece claramente según el artículo anterior transcrito, una supremacía constitucional; aunque de la lectura literal del texto, se puede caer en la confusión de pensar a primera vista que no es sólo la Constitución la ley

⁷⁹ Cfr. *Idem*. 546-549.

suprema sino también las leyes del Congreso de la Unión y los tratados, desprendiéndose sin embargo del propio texto que la Constitución es superior a las leyes federales, porque éstas para formar parte de la Ley Suprema deben emanar de aquella, esto es que su fuente debe ser la Constitución; lo mismo es en cuanto a los tratados que deben estar de acuerdo con ésta. Esto es el principio de subordinación (característico del sistema norteamericano) de los actos legislativos respecto a la norma fundamental; lo cual implica como consecuencia que el sistema jurídico al reconocer como fuente vital a la Constitución debe, siempre estar acorde a la misma; puesto que cualquier contradicción que tenga con ella, determina su propia negación, todo acto que hagan en contra de la Ley Suprema los órganos del poder, constituyó una anomalía del orden jurídico, lo cual precisa su inmediata corrección, por lo tanto, este artículo 133 contiene dos principios fundamentales: 1) La Constitución Federal es la Ley Primaria y fundamental; 2) todas las demás disposiciones (leyes federales, tratados Internacionales, y leyes locales, etcétera) en su expedición y aplicación deben ajustarse a esa norma fundamental, es decir, deben ser constitucionales. En otras palabras, para que nazca y viva cualquier ley sea federal o local, para que cualquier disposición o acuerdo administrativo tenga plena validez, para que los actos y resoluciones judiciales sean legales tienen, antes y sobre todo, que encontrar su fundamento en nuestra Carta Magna.

Al respecto, Mario de la Cueva nos dice lo siguiente:

"... La Constitución es la norma que organiza los poderes y determina las competencias, por lo que necesariamente es superior a las autoridades investidas

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

por ella de atribuciones; de ahí que la autoridad que actúa en contra de la Constitución da un golpe de Estado y pierda su legitimidad..... Por otra parte, si la Constitución es la fuente de las competencias, ninguna autoridad puede delegar la que le fue asignada, porque solo se pueden delegar aquello de lo que podemos disponer; ahora bien, las autoridades no son propietarios de sus competencias, ya que solo tienen el ejercicio de una función determinada."⁸⁰

Los artículos 40 y 41 de la Constitución sustentan la Supremacía Constitucional, el primero, afirma que "Es voluntad del pueblo mexicano de constituir una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; *Pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental*". Es en este último párrafo donde se observa lo concerniente a la Supremacía Constitucional. Asimismo, el artículo 41 Constitucional estipula en su primer párrafo que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en las casas de la competencia de éstos, y por lo de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y los particulares de los Estados, *las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal*". Es también en éste último párrafo donde observamos lo relativo a la Supremacía Constitucional.

Por último el artículo 128 Constitucional nos indica la obligación de los funcionarios públicos de respetar la supremacía constitucional, y a que dicho

⁸⁰ CUEVA DE LA, Mario, ob. cit., pág. 94.

artículo indica que "todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, protestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Entender con esto que si se faltare al dicho protesto sería acto contrario a la Constitución."

La Constitución de 1917 es la Ley Suprema de México, fue dictada por un Congreso Constituyente, es decir, un órgano originario que representó la voluntad del pueblo mexicano. La Constitución es la base de nuestra vida institucional: señala los elementos fundamentales del Estado (pueblo, territorio y poder soberano) y los mantiene unidos; determina la forma de gobierno (democrática y republicana); enumera a las más preciadas libertades del hombre; establece los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo Y Judicial) y sus respectivas atribuciones; distingue al gobierno nacional (federal) del local (estatal); en fin, contiene y estructura las esenciales decisiones políticas y económicas del pueblo y la forma de gobierno. Por todo lo anterior, la constitución es la Ley Suprema de toda la nación, y mantener tal supremacía y su superioridad sobre las demás leyes, es sostener la vida misma del pueblo, su organización política y legal y el que pueda perdurar la nacionalidad en el tiempo y el espacio, por lo que los artículos anteriores confirman que la Constitución es la Ley Fundamental del Estado Mexicano.

4. EL AMPARO CONTRA LEYES

Es innegable que al existir leyes inconstitucionales en nuestro medio jurídico, éstas deben anularse, pero también es cierto que nuestra Constitución debe prever medios para combatir las leyes que atenten contra sí misma.

Los medios que trataremos de estudiar en el presente trabajo son por un lado el Amparo contra Leyes y por el otro lado las recientemente introducidas Acciones de Inconstitucionalidad, aclarando que hablar de estos temas a profundidad se necesitaría no un estudio sino un tratado, por la complejidad y amplitud que ambos presentan, y que quizá solo los trataremos grosso modo, sin embargo la intención es introducirse al tema para conocer estos dos medios de control constitucional de leyes en México, que con aciertos y deficiencias, son los medios de control vigente en nuestro país.

Ahora en este punto, hablaremos del medio más conocido por ser el mas antiguo y estudiado: EL AMPARO CONTRA LEYES; por tal razón se iniciará estableciendo las bases y sustento de dicha institución con los siguientes subtemas.

4.1. La Defensa de la Constitución

La defensa de la Constitución consiste básicamente en anular aquellos actos que la contraríen, y esto se realiza a través de aquéllos instrumentos jurídicos cuyo objeto es vigilar el cumplimiento de la norma constitucional, ya sea nulificando el acto contraventor de la misma, o sancionando a la autoridad que la haya lastimado. Esta función de vigilancia y conservación se cumple mediante

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

diversos métodos, con distintos procedimientos y alcances dependiendo de la naturaleza del órgano defensor y del alcance de sus funciones, puesto que a través del devenir histórico de nuestra Constitución se han empleado varios órganos para el control de nuestras leyes y de los actos que son contrarios a la misma.

Atendiendo a la naturaleza del órgano defensor, la doctrina nos habla principalmente de cinco sistemas de defensa constitucional: 1)Un sistema por Organo Jurisdiccional; 2)Un sistema por Organo Judicial; 3)Un sistema por Organo Mixto, 4)Un sistema por Organo Popular y 5) Un sistema por Organo Neutro; en México se tiene ejemplo de los tres primeros.

1) Control Constitucional por Organo Jurisdiccional. El maestro Burgoa ⁸¹ nos señala como características de este sistema las siguientes: a) La protección constitucional se confiere a un órgano jurisdiccional con atribuciones especializadas, o se ejerce por las autoridades judiciales en acatamiento al principio de supremacía constitucional; b) La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier gobernado afectado por el acto lesivo de la Constitución; c) Ante el órgano judicial se sustancia un verdadero proceso contencioso; y d) Las decisiones emitidas por el órgano de control solo atañen a quien hubiere impugnado el acto autoritario, sin hacerse extensivas a otros, independientemente de que se encuentren en la misma situación (Principio de Relatividad de las Sentencias). Por las características mencionadas, vemos que un ejemplo claro de

⁸¹ cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, Porrúa, 25ª. Ed., México 1988. Pág. 171.

este sistema lo tenemos en el Juicio de Amparo. Este tipo de control se puede ejercer de dos maneras: a) Control jurisdiccional por vía de Acción; b) Control jurisdiccional por vía de excepción.

a) Por vía de Acción. Este es un verdadero procedimiento judicial en el que se plantea con sus partes bien determinadas las cuales son: el actor, que es la persona afectada por la ley o acto y que solicita sea declarada inconstitucional; el demandado que es la autoridad de la cual proviene la ley que se trata de impugnar, la declaración la realiza una autoridad diferente a la responsable y generalmente de carácter federal. Contra las resoluciones de la esta autoridad federal (Juez de Distrito), procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno. Lógicamente podemos observar que nuestro Juicio de Amparo es un control por vía de acción.

b) Por vía de excepción. En este tipo de control, la impugnación de la ley no se hace directamente ni en forma de demanda ante una autoridad judicial distinta, pues éste opera en forma de defensa de un juicio anterior en el que uno de los litigantes reputa la inconstitucionalidad de una ley, la cual se le pretende aplicar e insertar en el proceso ordinario, ésta excepción de inconstitucionalidad se invoca para efectos de que la ley no sea aplicada por considerarla contraria a la Constitución. Ante esta petición, la autoridad si lo considera procedente no aplica la ley aunque el ordenamiento jurídico prevea la posibilidad de otros recursos para que otros tribunales especiales se avoquen al conocimiento del problema particular de inconstitucionalidad. Este control no asume la figura de un juicio, sino solo una mera defensa alegada por un litigante en un proceso

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

cualquiera, donde puede ser la misma autoridad judicial la que puede conocer la inconstitucionalidad de la ley o acto.

Como podemos observar, este tipo de control de inconstitucionalidad surgido de un procedimiento de cualquier índole, puede plantearse por cualquiera de las partes, ante el juez natural o ante su superior jerárquico a través de los recursos procesales establecidos para el caso. De lo anterior se desprende que toda autoridad puede ejercer el control de la Constitución atendiendo al principio de la supremacía constitucional, puesto que como ya hemos visto en el punto anterior, este principio establece que los jueces deben arreglar sus fallos o decisiones a las disposiciones de la ley fundamental a pesar de mandamientos en contrario contenidos en la legislación ordinaria, tal como lo indica el artículo 133 de nuestra Ley Suprema. A este tipo de control también se le llama autocontrol de la constitucionalidad.

Asimismo, este control ha generado polémica, y es un tanto difícil de entender y aplicar, puesto que en la práctica real este deber y obligación de las autoridades judiciales para poder determinar por sí mismas la aplicación de la ley fundamental sobre cualquier norma secundaria, traería como consecuencia un gran descontrol en nuestro ordenamiento jurídico, pues con este pretexto podría abstenerse de acatar una disposición de un superior jerárquico, alegando que ésta disposición contraria a la Constitución, originándose con este un desorden en el gobierno estatal, pues según el sistema por vía de acción, el control de la constitucionalidad de las leyes o actos de autoridad le corresponde al Poder Judicial Federal, con lo que se aprecia que hay una aparente contradicción entre

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

ambos sistemas, sin embargo debe tener siempre preminencia el control por vía de acción; además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la función de interpretar la Constitución, la cual se vería mermada ante el hecho de que cualquier autoridad pueda determinar que cualquiera de sus decisiones no se ajustan a nuestra Ley Suprema, creándose como ya lo dijimos, grandes conflictos. Este sistema de control aunque existe doctrinariamente, no ha sido muy aceptado por la jurisprudencia, toda vez que atenta al hecho de que el poder judicial es el único que puede declarar la inconstitucionalidad de una ley, tal como lo explica la siguiente tesis jurisprudencial:

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. Del artículo 133 de la Carta Magna, se deriva el principio de supremacía constitucional, según el cual una norma secundaria contraria a la ley suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico. Asimismo, se desprende de dicho numeral, el llamado control difuso del Código Político que implica el que todo juzgador, federal o local, tiene el indeclinable deber de preferir la ley de leyes a cualquier otra aplicación de normas secundarias que la contraríen; es decir, toda vez que la Constitución es la ley suprema, ningún precepto puede contradecirla y como a los juzgadores les corresponde interpretar las leyes para decir el derecho, a la luz de ese numeral cimerio, éstos tienen el inexcusable deber de juzgar de conformidad o inconvincencia de la ley secundaria con la fundamental, para aplicar o no aquélla, según que al código político le sea o no contraria. El control difuso de la constitucionalidad de las leyes, no ha sido aceptado por la doctrina jurisprudencial. Los Tribunales de Amparo se han orientado por sostener que, en nuestro régimen de derecho debe estarse al sistema de competencias que nos rige, según el cual sólo el Poder Judicial de la Federación puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad y no tiene intervención alguna la justicia local en la defensa jurisdiccional de la Constitución aun en el caso del artículo 133 de la misma, en relación con el 128 del propio ordenamiento, que impone a los juzgadores la obligación de preferir a la Ley Suprema, cuando la ley del estado o local la contraría, ya que, de acuerdo con los artículos 103 de la ley suprema y primero de la Ley de Amparo, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, es de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales de Amparo, y los tribunales locales carecen en absoluto de competencia para decidir controversias suscitadas con ese motivo. Ahora bien, aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación, no sea un tribunal local; sin embargo, también carece de competencia para decidir sobre cuestiones constitucionales, ya que es un tribunal sólo de legalidad, en los términos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que, de conformidad con el artículo 104 del precepto cimerio, sólo compete al Poder Judicial Federal juzgar de las controversias que surjan contra los actos de los demás Poderes de la Unión y si bien el mismo precepto prevé la existencia de Tribunales Administrativos, pero cuyas resoluciones o sentencias pueden ser revisadas, en último extremo, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, iría contra la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, que el Tribunal de Anulación en México tuviese competencia para conocer de la

constitucionalidad de una ley expedida por el Poder Legislativo, ya que el Poder Ejecutivo, a través de "su tribunal", estaría juzgando actos emitidos por el Poder Legislativo. En estas condiciones, no le asiste razón a la quejosa en el sentido de que, en los términos del artículo 133 multicitado, el Tribunal Contencioso Administrativo debió examinar el concepto de nulidad donde planteaba el argumento relativo a la "ineficacia" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por carecer del refrendo de los Secretarios de Estado, a que se refiere el artículo 92 de la Carta Magna ya que el Tribunal Fiscal carece de competencia para pronunciarse sobre tales cuestionamientos porque el argumento de mérito no es, en absoluto, de contenido meramente legal, aun cuando el requisito del refrendo también se encuentre contemplado en una ley ordinaria, sino que alude a la constitucionalidad de dicha ley, pues si se sostuviera que la misma es "ineficaz" por carecer del refrendo, como pretende la quejosa, la consecuencia sería su no aplicabilidad en el caso concreto por ser contraria a la Ley Suprema, cuestionamiento que, lógicamente, es de naturaleza constitucional, sobre el cual el Tribunal Contencioso Administrativo no puede pronunciarse.

Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: III Segunda Parte-1

Página: 228

Consideramos que el criterio aplicable de esta tesis jurisprudencial es correcto, ya que de no ser así y permitir que los jueces comunes declaren una ley como inconstitucional, estaríamos ante una invasión de competencias, puesto que como ya hemos dicho, la declaración de inconstitucionalidad es potestad de los tribunales federales, mas no de los tribunales locales, situación que resultaría muy inconveniente, vulnerando la función del Poder Judicial Federal, que es la salvaguarda de nuestra Constitución. Sin embargo si es de notar que existe una inminente contradicción entre el control de la constitucionalidad por el poder judicial y el artículo 133 de nuestra Constitución.

2) Control constitucional por Organismo Político. De la misma manera que el inciso anterior, el maestro Burgoa⁸² nos dice que este sistema consta de cuatro caracteres como son: a) la preservación de la ley fundamental se encomienda bien a un órgano distinto de aquéllos en los que se depositan los tres poderes del Estado (sería un cuarto poder), o bien se confía a uno de éstos; b) la petición de inconstitucionalidad compete a un órgano del Estado, o grupo de funcionarios públicos, en el sentido de que el órgano de control que el acto de que se trata vulnera la Constitución; c) Ante el órgano de control no se ventila un órgano contencioso; y d) las declaraciones de inconstitucionalidad tienen el efecto erga omnes. Este tipo de control trae una serie de consecuencias y problemas, puesto que la forma en que procede, crea conflictos entre las autoridades trayendo como consecuencia el desquiciamiento del orden legal y el desequilibrio entre los poderes. Dentro de este grupo, se encuentra el Poder Conservador de la Constitución Centralista de 1836. Un ejemplo de este sistema actualmente lo tenemos en las acciones de inconstitucionalidad que imperan en México, contempladas en el artículo 105 constitucional fracción II, las cuales en el siguiente capítulo comentaremos.

3) Control por Organismo Mixto. Este sistema consiste en la concurrencia de diversos métodos de control de carácter político y jurisdiccional, un ejemplo de éste, es el Juicio de controversias constitucionales, estipulado en el artículo 105 fracción I constitucional.

⁸² cfr. Idem. pág.154.

4) Control por Organo Popular. Este sistema de defensa no existe un órgano preestablecido, sino que se va a conformar cuando se suscite un problema jurídico, y está integrado por personas electas mediante voto particular para este fin.

5) Control por Organo Neutro. Este sistema se caracteriza por la función conciliadora que realiza dicho órgano, al realizar una actividad mediadora sin menoscabo de los demás poderes. Se llama neutro porque sólo prevé las violaciones a las constituciones evitando que los poderes no se excedan ni invadan esferas.

Estos órganos de defensa se ocupan de actos o leyes, y de estos dos objetos de control el de mayor jerarquía y trascendencia es el control ejercido en cuanto a las leyes que se reputan inconstitucionales, pues en los inicios del control de la constitucionalidad, este control se inclinaba solo a los actos de autoridad, puesto que se tenía cierto temor y recelo a hacerlo en cuanto a normas jurídicas, ya que se consideraba de forma errónea que el Poder Legislativo era el supremo poder del Estado, puesto que este poder estructura al Estado jurídicamente a través de la expedición de leyes.

4.2. Generalidades e Importancia del Amparo Contra Leyes.

El Juicio de Amparo en nuestro país, es considerado como una institución defensora de la pureza de nuestra Constitución, y protector de los derechos fundamentales del individuo, cuya base constitucional se encuentra en los

artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna. Asimismo, el Amparo constituye un sistema de garantías contra la inconstitucionalidad de leyes.

Es sabido también que nuestro Juicio de Amparo ha sido ejemplo para muchos países latinoamericanos que han introducido una institución similar⁸³, y es tan justificadamente famoso que incluso el jurista J.A.C. Grant al hacer una comparación del habeas corpus norteamericano con nuestro Juicio Constitucional, manifiesta que "mientras que el auto del Habeas Corpus únicamente protege la libertad física contra la detención arbitraria o ilegal, en el Juicio de Amparo tienen ustedes los mexicanos una grandiosa institución que protege contra toda arbitrariedad los derechos individuales que a todo hombre le ha garantizado su Constitución."⁸⁴

No es nuevo saber que el anhelo de un país como el nuestro en el que impera, -por lo menos teóricamente-, el Principio de la Supremacía de la Constitución que ya hemos comentado, y que su ámbito protector consiste no solo en proteger a nuestra Carta Magna de los actos concretos autoritarios que la violen, sino incluso ponerla a salvo de la actividad ordinaria legislativa, para así reafirmar realmente la Supremacía de nuestra Constitución sobre las leyes comunes o secundarias, razón por la que el Amparo contra Leyes es primordial por ser éste un instrumento a través del cual va a atacarse la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas con efectos generales (leyes), expedidas por el órgano legislativo que contradicen lo dispuesto por nuestra Ley Suprema; siendo

⁸³ Entre otros países latinoamericanos están Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, El Salvador y Venezuela.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MÉXICO

considerado por muchos autores⁸⁵ como el problema de mayor altura que se maneja por el proceso constitucional; motivo por lo cual podemos afirmar la importancia y trascendencia de nuestro Juicio de Amparo contra leyes por ser un medio de control constitucional de las mismas.

Ahora bien, antes de entrar de lleno al punto del amparo contra leyes, es conveniente hacer mención que los órganos indicados para salvaguardar la constitución y en su caso declarar la inconstitucionalidad de la ley a través del juicio de Amparo son los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, lo que encuentra sustento en la siguiente tesis jurisprudencial:

INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. SOLO LOS TRIBUNALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION PUEDEN DECLARAR A TRAVES DEL JUICIO DE AMPARO LA. La inconstitucionalidad de una ley sólo puede ser declarada por los tribunales del Poder Judicial de la Federación, dentro del juicio de amparo, conforme al artículo 103, de la Constitución Federal; y los demás tribunales tanto federales como locales, sólo podrán abstenerse de aplicar una ley, cuando su texto sea violatorio de un mandato constitucional sin hacer interpretación o pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad en virtud de que si todas las autoridades judiciales pudiesen declarar la inconstitucionalidad de las leyes, ello dejaría a las autoridades legislativas y administrativas sin la posibilidad de plantear la cuestión en el juicio de amparo ante los tribunales del Poder Judicial Federal.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: XX.62 K

Página: 400

Aquí nuevamente observamos la importancia y trascendencia del Poder Judicial en la vida jurídica de México, ya que esta tesis ubica a los Tribunales Federales como los únicos que pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley a través del Juicio de amparo, situación que nos parece justa.

⁸⁴ J.A.C., Grant, El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad de las leyes, UNAM, s/e, México

Por otro lado, hemos repetido reiteradamente que el Principio de la Supremacía Constitucional implica que no puede existir acto de autoridad que contravenga las disposiciones de la Constitución, esto por supuesto comentamos incluye al organo legislativo, aunque en otras épocas se haya considerado como el superior de los órganos y depositario de toda ciencia y verdad tal como ocurrió en la época de los glosadores en los siglos XI y XII. En relación a este punto es importante el comentario del jurista Ignacio Burgoa:

"En los albores del juicio constitucional (entendido éste como el conjunto de medios o sistemas de protección al régimen jurídico supremo y fundamental del Estado) la preservación se refería exclusivamente a los actos emanados de aquella autoridad a la que se consideraba como depositaria de la función ejecutiva o administrativa. Más tarde, se fue ensanchando hasta comprender a las mismas autoridades, contra cuyos actos violatorios de la Constitución, procedía el recurso (lato sensu) tutelar; sin embargo, siempre se observaba cierta reticencia en cuanto a hacerlo extensivo a la protección contra verdaderas normas jurídicas como tales, o sea, no ya en contra del acto aplicativo respectivo, tal vez por estimarse, erróneamente, que el supremo poder de un Estado era aquel que estaba encargado de su estructuración jurídica mediante la expedición de leyes, es decir, el Poder Legislativo... Esta idea, que constituía el punto de partida para negar la procedencia del medio jurídico de control constitucional contra las leyes, es absolutamente falsa. No es verdad que el Poder Legislativo sea el Poder Supremo del Estado, pues no hay nada que superar jurídicamente a

1963, pág. 51.

la potestad popular cristalizada en la Constitución, dentro de cada régimen todas las autoridades, todos los poderes, en virtud de ser creados por ella, están supeditados. Todos, enteramente todos sus actos, bien consistan en hechos de perfiles concretos o en reglas generales, abstractas e impersonales (leyes) deben sumisión a la Ley Suprema, siendo inherente a la índole de toda Constitución su supremacía respecto de las leyes ordinarias, por un lado, y su imperatividad sobre los actos legislativos de las autoridades del Estado por otro, sería absurdo permitir la existencia de un poder al cual se reputara como omnímodo capaz de vulnerar y hasta de subvertir el propio orden constitucional, dentro del cual deben de funcionar todos los órganos estatales. Si lo que se pretende es hacer que impere en la realidad el principio de supremacía constitucional en todos sus aspectos, ¿cómo se va a lograr esta pretensión si se excluye de la esfera de protección del medio jurídico respectivo a los actos normativos de un poder?"⁸⁵ El mismo Burgoa, citando a Fernández de Velazco continúa su exposición:

"El hecho de que se produzcan leyes inconstitucionales es evidente, dice Fernández de Velazco. Ahora bien, si se aplican, ¿qué eficacia tiene la Constitución? Esta resulta quebrantada y vulnerado todo el motivo de su existencia que es lograr una garantía máxima, que desaparece si el respeto debido a sus preceptos no tiene más sanción que la voluntad legislativa. La Constitución, efectivamente, es una garantía de algo y para algo. Es una garantía de los derechos fundamentales, y es una garantía para impedir que se

⁸⁵ Entre otros Juventino V. Castro. Ob. Cit., pág. 23.

⁸⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de amparo, ob. cit. pág. 214.

quebranten. En ausencia de jurisdicción que comprende el de y el para, se entronizará de hecho el absolutismo legislativo incluso contra la Constitución."⁸⁷

Basándonos en la exposición anterior, nos percatamos de que para no caer en un absolutismo legislativo es viable y hasta necesario impugnar las leyes expedidas por el Órgano Legislativo que sean contrarias a nuestra Ley fundamental, y al respecto, el Amparo contra Leyes es un mecanismo idóneo de impugnación, ya que negar su procedencia sería atentar contra la Constitución misma, puesto que el Principio de Supremacía Constitucional es claro y tajante: no puede existir acto de autoridad que contravenga las disposiciones constitucionales, consecuentemente, nos percatamos que el legislador no puede actuar y legislar sin límite alguno, tiene un freno que es la Constitución.

No obstante, debemos tener presente que el hombre no es perfecto, comete errores por naturaleza; el legislador es hombre, por consecuencia el legislador suele cometer errores, y un error en el que incurre éste es el de expedir una ley que contraría uno o varios de los preceptos constitucionales.

Es necesario hacer hincapie en que un acto de autoridad generalmente es de carácter ejecutivo que afecta a una sola persona o a un grupo de personas a las que está dirigido; en cambio, la ley tiene carácter de generalidad, y por lo tanto tiene efectos erga omnes, siempre y cuando se llenen los elementos de la hipótesis abstracta prevista en la ley misma. Reflexionando esto, es importante destacar que cuando se expide una norma jurídica o ley de carácter general que contradice a nuestra Ley Suprema, esta ley o norma se vuelve inconstitucional,

⁸⁷ Idem. pág. 215.

rompiendo de esta forma un sistema jurídico y político establecido en nuestro estado de derecho, situación que resulta alarmante porque la afectación ya no es individual sino colectiva, creando a la vez una efervescencia en la población la cual representa un peligro para la estabilidad del país.

Para Juventino V. Castro y Genaro Gongora Pimentel el impugnar una ley inconstitucional resulta en la práctica un privilegio, puesto que para el maestro Castro⁸⁸ es un privilegio que goza quien hábilmente ha impugnado la inconstitucionalidad de una ley, frente a quienes no han tenido, por múltiples razones, esa valiosa oportunidad. Es lógico que comparativa y proporcionalmente, los primeros constituirán una minoría frente a quienes no han impugnado la ley.

La crítica de Juventino V. Castro es respecto a que si una persona goza del amparo y protección federal frente a la aplicación de una ley inconstitucional, comparado con el gran volumen de personas, para quienes sigue siendo totalmente aplicable, la primera tiene un privilegio del que las otras no gozan, lo cual a criterio del maestro Castro, hay una inconstitucionalidad prevista en la misma ley fundamental, o sea una "inconstitucionalidad constitucional"; toda vez que para este autor, este privilegio puede traducirse como fuero, mismo que se encuentra prohibido por el artículo 13 constitucional.

⁸⁸ cfr. CASTRO, Juventino, ob.cit. pág. 25.

Siguiendo esta idea, para Genaro Gongora Pimentel⁸⁹, el Juicio de amparo contra leyes es un juicio elitista, puesto que este tipo de amparos son promovidos por los ciudadanos de la República que más cultura tienen pero también un nivel económico más alto, características que casi siempre van unidas, situación que objetivamente resulta ser un privilegio, a los que la mayoría de los mexicanos no tenemos acceso.

4.3. Cuestiones importantes sobre el Amparo Contra Leyes

Es sabido que Héctor Fix Zamudio es uno de los doctrinarios que más ha aportado a nuestro Juicio de Amparo, pero dentro de sus vastos estudios del tema, hay uno respecto al punto en comento que merece especial atención y que el jurista abarcó en un brillante estudio realizado en el año de 1964 bajo el rubro de "Problemas que presenta el Amparo contra leyes"⁹⁰ una obra quizás inigualable e indispensable en un estudio de amparo contra leyes, siendo importante también mencionar que otros autores han actualizado este citado estudio, tal es el caso del notable jurista Genaro David Gongora Pimentel⁹¹ quien hizo un brillante estudio del amparo contra leyes y lo ha ido adecuando en la medida que avanza nuestra historia jurídica a la realidad actual, puesto que no olvidemos que la legislación cambia, y algunos artículos citados por Fix Zamudio han cambiado también.

⁸⁹ GONGORA PIMENTEL, Genaro David, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Porrúa, 4ª. Ed., México 1992, pág. 24.

⁹⁰ FIX ZAMUDIO, Héctor, El Juicio de Amparo, Porrúa, s/e, México 1964, págs. 168 a 193.

⁹¹ cfr. GONGORA PIMENTEL, Genaro, ob.cit. pág. 27 y sigs.

De esta manera en los tres primeros incisos que a continuación referimos, hemos tomado como base los puntos que Fix Zamudio maneja como los problemas de mayor importancia que plantea el Amparo contra leyes, y que nos sirve como base necesaria para explicar los mismos.

a) Medios de Impugnación de las Leyes Inconstitucionales

Fix Zamudio señala como el primer problema de mayor importancia que plantea el amparo contra leyes el relativo a los medios de impugnación por los cuales se puede solicitar la protección jurisdiccional contra las leyes inconstitucionales, manifestando lo siguiente:

"En efecto, si examinamos cuidadosamente el estado actual de la legislación y la jurisprudencia, observamos que existen dos medios de controvertir la constitucionalidad de las leyes. El primero es el que podemos llamar "acción de inconstitucionalidad" y se ejercita en amparo indirecto, y el otro, que se plantea en amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, no implica desde el punto de vista estrictamente procesal, el ejercicio de una acción, sino la interposición de un recurso."⁹²

Observamos que para este autor, el primero de los medios para atacar la inconstitucionalidad de una ley, significa que el quejoso va a establecer mediante el ejercicio de su acción de amparo, una demanda en contra de las autoridades directamente responsables en la elaboración de la ley, o sea el legislativo que la

⁹² FIX ZAMUDIO, Héctor, El Juicio de Amparo, ob. cit. pág. 176.

ha emitido, que puede ser, en caso de una ley federal el Congreso de la Unión; el Presidente que ha ordenado la promulgación y los secretarios de Estado; y en caso de leyes locales la legislatura del Estado en cuestión, los gobernadores y demás autoridades que participan en la creación de las leyes según la legislatura particular.

Bajo este supuesto se observa que la ley puede combatirse desde que entra en vigor a través de su primer acto de aplicación en perjuicio de quejoso; o bien contra el primer acto de aplicación de la ley considerada inconstitucional.

Lo que Fix Zamudio llama "acción de inconstitucionalidad" es un amparo contra leyes que se plantea actualmente en Juicio de Amparo indirecto. Aquí la ley se ataca directamente planteándose ante un juez de distrito competente, acorde con lo ordenado por la fracción VII del artículo 107 de nuestra Constitución, en relación con el artículo 114 fracción I y VI, de la Ley de Amparo. Ahora bien, si se trata de jueces con jurisdicción especial, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación previene sobre el particular en el artículo 51 fracción III el cual la otorga a los jueces de Distrito en materia penal, para conocer de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en esa materia, de conformidad con la ley de amparo. El artículo 52 fracción III, en los términos anteriores a los jueces de Distrito en materia administrativa. El artículo 54 fracción II a los jueces de Distrito en materia civil. El artículo 55 fracción II en materia laboral.

Contra las sentencias dictadas por los juzgados de distrito especializados y los que no lo son, procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

Justicia, funcionando en Pleno, cuando en la demanda de amparo indirecto se hubiese impugnado una ley federal o local por estimarlas directamente violatorias de un precepto constitucional, tal como lo dispone el artículo 10 fracción II inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Este es el llamado amparo indirecto o bi-instancial, porque la resolución del Juez de Distrito puede ser atacada a través del recurso de revisión ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en los casos que la ley lo indique.

"Ahora bien, la acción de constitucionalidad de las leyes que se ejercita en amparo indirecto, primero ante el juez de Distrito, y posteriormente, ante al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia (o ante las Salas del alto Tribunal) implica un verdadero proceso en contra de los órganos del Estado que intervinieron en el procedimiento de formación de la ley, que son emplazados como autoridades responsables, por lo que constituye un sistema ordinario y directo de la Supremacía Constitucional, en los términos del artículo 103 de la Ley Suprema."⁹³

Fix Zamudio llama a Amparo Directo o uni-instancial "recurso de inconstitucionalidad", puesto que la contraparte del afectado no está constituida por las autoridades que intervinieron en el procedimiento formativo de la ley, sino el juez común que en concepto del quejoso aplicó una disposición anticonstitucional. No se va a enjuiciar al legislador, sino se va a revisar la sentencia del juez el cual no obstante la obligación que le impone el artículo 133 de la Ley Suprema, ha aplicado un concepto contrario a dicha ley fundamental.

⁹³ GONGORA PIMENTEL, Genaro, ob.cit. pág. 27

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

Se trata, pues, de un control de constitucionalidad de las leyes por vía de excepción.⁹⁴

Este es el amparo directo, que mencionamos debe hacerse valer ante los Tribunales Colegiados de Circuito, según lo dispuesto por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, 158 de la Ley de Amparo y 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En este caso de amparo directo en el que los tribunales colegiados de circuito pueden juzgar de la constitucionalidad de la ley aplicable al caso controvertido, el legislador conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 107, fracción IX constitucional; 83 fracción V y 84 fracción II de la Ley de Amparo expresan que procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, contra las resoluciones que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de las leyes federales o locales.

Por último solo resta señalar que si lo que el quejoso combate es la ley en si misma, con sus atributos de autonomía y plenitud jurídica, no podrá ser directamente en única instancia ante los tribunales Colegiados de Circuito sino ante jueces de Distrito como vimos anteriormente, donde las autoridades responsables son completamente distintas. Esto se verá más adelante.

Con el fin de no caer en confusiones, es pertinente aclarar que si bien es cierto que en incisos anteriores, afirmamos que el juicio de amparo se ejercía a través de la vía de excepción, lo que al parecer se contradice con lo que Fix

⁹⁴ Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor, El Juicio de Amparo, ob.cit. pág. 179.

Zamudio denomina Recurso de inconstitucionalidad que es un amparo directo que se ejercita por vía de excepción, lo que se presta a entender que el amparo también se puede ejercitar por vía de excepción y no solo de acción como afirmamos anteriormente; también lo es que esto en realidad no es contradictorio, puesto que se confunden son los términos que da Héctor Fix Zamudio, con los términos doctrinales clásicos, esto es que en la técnica del procedimiento de amparo, encontramos que en el caso de las leyes, éstas pueden ser atacadas de dos formas o modalidades del amparo, aclarando nuevamente que no se trata de dos acciones diferentes; se trata de la misma acción de amparo sujeta a los mismos principios procesales aplicables, el primero al momento de la aplicación de la ley estimada inconstitucional en vía de amparo indirecto; y el segundo al primer acto de aplicación de una disposición que el quejoso estime inconstitucional, en este caso nos referimos en tratándose de una resolución definitiva, se tramita vía amparo directo.

b) Leyes Autoaplicativas y Heteroaplicativas

El problema de las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas representan para Fix Zamudio el segundo problema de mayor importancia dentro del amparo contra leyes, problema que el autor maneja bajo el título de procedencia y oportunidad de la acción de constitucionalidad de las leyes⁹⁵, aunque él las llama leyes autoejecutivas.

⁹⁵ Idem., pág. 180.

Recordemos que en nuestro primer capítulo comentamos las definiciones de las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, por lo que ahora procedemos a exponer cuestiones relativas a éstas.

Ahora bien, las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas tienen su función particular, y son una de las características más sobresalientes en el Amparo contra leyes presumiblemente inconstitucionales. La cuestión importante aquí es determinar en que momento de la vigencia de la ley puede impugnarse su inconstitucionalidad, aclarando que nos estamos refiriendo al momento oportuno para la impugnación, más no al término específico de interposición de la demanda, puesto que este aspecto lo retomaremos mas adelante.

El problema de las leyes autoaplicativas fue planteado en el siglo pasado, provocando que varios tratadistas pronunciaran distintos criterios; es así como dos de los más sobresalientes tratadistas Ignacio L. Vallarta y Jose María Lozano sostienen tesis similares en cuanto a la oportunidad para impugnarse una ley inconstitucional. Vallarta nos ilustra de la siguiente manera:

"Quien pretendiera que los tribunales declarasen en términos generales y sin aplicación a un caso especial la inconstitucionalidad de una ley u orden de autoridad; menos aún quien solicitara que se le eximiera de obedecerlas antes de que se hubiere exigido su cumplimiento, aunque fueran notoriamente anticonstitucionales, pediría lo que los tribunales no pueden conceder, porque sus sentencias han de ser estos juicios tales, según el precepto del artículo 102 (107 actual) que se limiten a amparar y proteger en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general sobre la ley o acto reclamados.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

La demanda, pues, que no cite un hecho especial, sino que pida la derogación o siquiera la dispensa de una ley, aunque sea inconstitucional, es improcedente como contraria a aquel precepto. No basta la existencia de una ley anticonstitucional que viole una garantía individual. Mientras la ley no se ejecute o aplique, debe considerarse como letra muerta, a nadie ofende ni causa perjuicio... La ley adquiere una existencia real cuando se aplica a un caso particular; solo entonces hay una persona ofendida y ésta tiene el derecho de defenderse contra la aplicación actual de la ley por medio del recurso de amparo."⁹⁶

A su vez, Lozano establece lo siguiente:

"Pero, si es un requisito esencial en la demanda de amparo, que se precise un hecho especial y determinado, que constituya el acto reclamado, el acto que se acusa inconstitucional y contra el que se pide la protección de la justicia federal, y de tal modo ese requisito es indispensable, que sin él la demanda sería improcedente, quien pretendiera que los tribunales declararan en términos generales y sin aplicación a un caso especial la inconstitucionalidad de una ley u orden de una autoridad; menos aún, quien solicitara se le eximiera de obedecerla antes de que se le hubiere exigido su cumplimiento, aunque fuesen notoriamente anticonstitucionales, pediría lo que los tribunales no pueden conceder, porque sus sentencias han de ser en estos juicios tales, según el precepto del artículo 102 de la Constitución, que se limiten a proteger y a amparar en el caso especial sobre el

⁹⁶ tesis citada por diversos autores, entre ellos Burgoa, ob.cit. pág 215, y Zalce González, Rafael, ob. cit. págs. 73 y 75.

que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general, respecto de la ley o acto reclamados. La demanda, pues, que no cite un hecho especial sino que pida la derogación o siquiera la dispensa de una ley aunque sea inconstitucional, es improcedente como contraria a aquel precepto. Por esos motivos es una doctrina perfectamente exacta que, para pedir amparo, no basta la existencia de una ley anticonstitucional que viole una garantía individual. Mientras la ley no se ejecuta o aplica debe considerarse como letra muerta, a nadie ofende ni causa perjuicio... La ley adquiere una existencia real cuando se aplica a un caso particular, solo entonces hay una persona ofendida y ésta tiene el derecho de defenderse contra la aplicación actual de la ley por medio del recurso de amparo".⁹⁷

Podemos observar que ambos autores coinciden en sus argumentos al sostener que el amparo contra normas jurídicas en si mismas consideradas, no procede sino hasta un acto de ejecución de la misma, pues de otra manera la ley que no se aplica a un caso concreto es letra muerta.

Una tesis opuesta es la que sostiene Emilio Rabasa⁹⁸, quien contrario a Lozano y Vallarta considera que la Constitución no debe ser violada nunca, ni siquiera por error, pero que esto solo se lograría creando un poder dotado de sabiduría sobrehumana que fuera el máximo poder y que revisara los actos de los demás poderes antes de que éstos produjeran sus efectos. Rabasa sostuvo la tesis que argumenta que con la promulgación de la ley debería proceder el juicio

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ citado por Zalce González, Rafael, ob. cit. pág. 77 y 78.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

de amparo, puesto que, cuanto más pronto se detuvieran las violaciones, serían menos, y sostiene lo siguiente:

"Las infracciones de la ley que no se remedian son generadoras de una serie de males para la comunidad y los individuos: el daño personal, el descrédito y la corrupción de la autoridad que interviene, el desprestigio de las leyes, el menosprecio de la autoridad legislativa, la desconfianza de los pueblos, el malestar de la comunidad insegura. Pero si la infringida es la ley que rige las leyes y norma los poderes públicos, el régimen todo se destruye, la Constitución cae en deprecio, la sustituye la fuerza y aunque a ésta se le acojan los pueblos sumisos, lo hacen rompiendo todo vínculo moral con quien la emplea."⁹⁹

Mas adelante Rabasa da su posición respecto a las leyes autoaplicativas sosteniendo lo siguiente:

"No hay que hacer clasificaciones difíciles y espaciosas para separar las que pueden ser objeto del juicio que se promulga, de las que sólo pueden serlo cuando se aplican en casos particulares. Tal distinción no tiene base en los preceptos de la Constitución... Lo mismo que contra cualquier acto de autoridad, el juicio no puede iniciarse sino a petición de parte legítima; es decir, la parte a quien la ley agravia, y solo es parte agraviada el individuo a quien la ley ofende en su derecho que surge de la Constitución."¹⁰⁰

Vemos aquí que la primera aseveración de Rabasa cae, ya que al considerar el amparo como un juicio, ha pretendido que sólo quien es perjudicado

⁹⁹ Idem. pág 78.

¹⁰⁰ Idem.

por la ley puede pedir una declaratoria de inconstitucionalidad y el efecto de dicha resolución sólo beneficiara o perjudicará a quienes hayan hecho valer el amparo, aplicándose los principios procedimentales inherentes al mismo.

El pensamiento de los autores señalados estableció criterios sobre leyes autoaplicativas hasta el siglo pasado y como es obvio influyeron en el pensamiento de la época inclusive en los criterios jurisprudenciales.

Ahora bien, sobre las leyes autoaplicativas se ha escrito demasiado sin que se haya llegado a un criterio uniforme; tampoco la Suprema Corte de Justicia ha unificado las diferentes posiciones que ha sostenido en diversas épocas con sus criterios jurisprudenciales; de esta manera, Noriega Cantú¹⁰¹ ha dividido estos criterios en cinco periodos que respecto del concepto de leyes autoaplicativas y los requisitos que deben cumplir para estar en aptitud de impugnarlas en amparo ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En síntesis estos son los periodos:

Primero. Se necesita un acto concreto de ejecución de la ley.

Segundo: Basta un principio cualquiera de ejecución para que el ofendido pueda impugnarla en amparo.

Tercero. Podrá impugnarse una ley al ser inmediatamente obligatoria.

Cuarto. Procede el amparo cuando una ley afecta a una persona determinada.

Quinto. Que exista un perjuicio real y ejecutable con el solo mandamiento.

¹⁰¹ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, ob.cit. págs., 132-133.

Asimismo el autor señala que la ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1934 establecía que las leyes eran impugnables cuando se modificara o extinguiera en perjuicio del quejoso una situación concreta de derecho. Así, el maestro Noriega¹⁰² define a la situación jurídica como la manera de ser de cada individuo con relación a una institución jurídica que en el caso de la ley será de carácter abstracto.

Un dato curioso que deseamos compartir, es que el término de "ley autoaplicativa" no se encuentra registrado textualmente en nuestra Constitución, ni tampoco existe en la Ley de Amparo.

Ahora bien, en el primer capítulo de este trabajo mencionamos la definición de las leyes heteroaplicativas, pero para efectos de diferenciación éstas y las leyes autoaplicativas, debemos tomar en cuenta que la distinción esencial entre estas normas jurídicas es útil en cuanto a que las leyes autoaplicativas son impugnables en amparo a partir de su vigencia, puesto que causan agravio, esto implica que quien las impugna tiene interés jurídico en hacerlo pues, de forma inmediata, por la sola entrada en vigor de la norma jurídica, ha derivado deberes o ha extinguido o restringido derechos. Esto es que no se requiere el correspondiente acto aplicativo para que la ley produzca sus consecuencias de derecho.

A diferencia, las normas heteroaplicativas no son impugnables en amparo mientras no se realice el acto de aplicación correspondiente, ya que si se impugnaran faltaría el correspondiente interés jurídico del quejoso pues, por su

¹⁰² Idem. pág. 143

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

sola vigencia no han restringido ni extinguido derechos, ni han engendrado deberes jurídicos que afecten al quejoso.

El Doctor Carlos Arellano García nos da un ejemplo de cada una de estas leyes, a la vez de ilustrarnos con algunos tópicos más del tema en comento.

"Un ejemplo de ley autoaplicativa lo tenemos en el decreto que prorrogó por ministerio de ley, los contratos de arrendamiento de las casas o locales que cita el decreto. A su vez, un ejemplo de ley heteroaplicativa es la que establece la posibilidad de que un juez imponga una multa para hacer cumplir sus determinaciones. Mientras la multa no es impuesta, no se afecta interés alguno del quejoso, para que se actualice respecto del gobernado, la hipótesis legal, es necesario que haya un acto de autoridad posterior, aplicador de la norma jurídica... Por supuesto que puede darse el caso de una ley autoaplicativa que obligue al destinatario a desplegar una conducta, en forma inmediata, por ejemplo, una ley que obligue a los agricultores a llevar libros de contabilidad y que, en caso de que no se acate la norma jurídica, se aplique una multa. Esto quiere decir que las leyes autoaplicativas no excluyen la realización ulterior de actos de aplicación... Otra situación que puede producirse es aquella de una norma autoaplicativa que, en el momento de su expedición no comprende a ciertos sujetos que todavía no se hayan dentro de la hipótesis legal pero que después reúnen ciertos requisitos y están dentro de la hipótesis legal que se les aplica automáticamente. Supongamos una norma fiscal de carácter local que obliga a empadronarse en un impuesto determinado, para los profesionistas. Cuando un estudiante termina su carrera y se convierte en profesionista,

automáticamente, sin requerirse de un acto de aplicación, la ley es aplicable para él y podrá pedir amparo contra ella, sin tener que esperar el acto de aplicación y sin consentirla. Esto, naturalmente es en teoría, pues en la práctica hay que sujetarse a ciertas reglas."¹⁰³

Horacio Aguilar Alvarez y de Alba¹⁰⁴ sostiene en su tesis que acorde con Emilio Rabasa en el sentido de que en cuanto a las leyes no es necesario hacer distinciones difíciles y especiosas, puesto que al ser la finalidad del amparo la supremacía constitucional no debe existir un acto contrario a las disposiciones de la misma, por lo que como consecuencia no debe existir esa distinción para las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas puesto que para efectos de amparo solo existen leyes constitucionales o inconstitucionales cuando se adecuan o contrarian a la misma, por lo que en opinión personal reafirma tal postura manifestando que no existen leyes autoaplicativas ni heteroaplicativas solo existen leyes que pueden o no ajustarse a la disposición suprema.

La opinión del citado autor es muy importante, sin embargo creemos que tal distinción de leyes tiene su razón de ser, puesto que obedece al principio de instancia de parte agraviada, y aunque si bien es cierto que tal distinción no afecta el hecho de si la ley es o no inconstitucional y ante nuestra Carta Magna solo importa el hecho de que la contrarie o no, también lo es que atendiendo al citado principio debe existir un agravio patente y una solicitud de impugnación, ya

¹⁰³ ARELLANO GARCIA, Carlos, Práctica Forense del Juicio de Amparo, Porrúa, 2ª. Ed., México 1983, pág. 128.

¹⁰⁴ Cfr. AGUILAR ALVAREZ y DE ALBA, Horacio, El Amparo contra Leyes, Trillas, 2ª. Ed., México 1996, págs. 146-147.

que pasar por alto el citado principio originaria que cualquier persona impugne una ley que considera inconstitucional y en consecuencia, un excesivo trabajo de los Tribunales Federales e incluso una pérdida de respeto a los mismos.

c) La Suplencia de la Queja

La Suplencia de la queja deficiente es como sabemos, una excepción al principio de estricto derecho de nuestro juicio de amparo y dentro de ésta, quizás el supuesto más importante desde el punto de vista jurídico y político es cuando se aplica a leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia.

La suplencia de la queja deficiente en materia de leyes declaradas inconstitucionales nace en 1951 como una excepción de la suplencia de la queja en materia penal que era únicamente aplicada a los amparos directos.

Fix Zamudio maneja este punto en su multicitado estudio, como el tercer problema de mayor importancia, bajo el rubro de principio de relatividad de las sentencias de amparo y la suplencia de la queja, no es que no sean importantes las aportaciones que el eminente jurista nos da en lo referente a la relatividad de las sentencias, sino que ya hemos abundado anteriormente en dicha cuestión y más adelante lo retomaremos nuevamente, razón por la cual en este punto nos abocaremos principalmente a los que el autor maneja en la suplencia de la queja en materia de leyes declaradas inconstitucionales, resultando muy importantes sus comentarios al respecto:

"... con motivo de las reformas constitucionales y legales publicadas en el año de 1951, se introdujo una disposición que en apariencia viene a constituir un

principio herético, que afecta la infalibilidad de la mencionada relatividad; se trata de la suplencia de la queja en materia de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte."¹⁰⁵

Fix Zamudio basa este comentario en el artículo 107, fracción II, párrafo 2º Constitucional en relación con el 76, párrafo 2º (actualmente regulado en el art. 76 bis fracción I) de la Ley de Amparo mismo que ordenaba: "Podrá suplirse la deficiencia de la queja, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia."¹⁰⁶

Posteriormente Fix Zamudio opina que hay una imprecisión en el texto legal con respecto a su significado, lo que se pudiera interpretar de una forma equivocada al pensarse que su función radica en subsanar las omisiones en que hubiera incurrido el quejoso en su demanda de amparo, al expresar los conceptos de violación correspondientes, completándolos y aclarándolos en la parte en que fueron oscuros, vagos u omisos, pero que siempre que se trate de una amparo contra una ley. Con motivo de esta confusión, este autor nos proporciona su interpretación de la siguiente manera: "...lo que significa a nuestro entender, que no se trata de amparos que implican el ejercicio de una verdadera y propia acción constitucional contra una ley, en los términos que hemos relacionado con anterioridad, sino en los juicios en los cuales la materia controvertida consiste en actos que se apoyen en dicha ley; no se trata de amparo contra leyes sino de reclamación contra actos que se funden en leyes declaradas contrarias a la Ley

¹⁰⁵ FIX ZAMUDIO, Héctor, El Juicio de Amparo, ob.cit. pág. 189.

¹⁰⁶ Idem., pág. 190.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

Suprema. Esto significa que la suplencia implica la convalidación de errores u omisiones, que en los casos que pudiéramos denominar "normales" de amparo contra leyes, determinarían no sólo la desestimación de la pretensión constitucional, sino inclusive, el sobreseimiento del juicio. En nuestro concepto, la verdadera suplencia no se refiere únicamente a los conceptos de violación, sino, fundamentalmente, a las omisiones en que incurre el quejoso, precisamente por no haber enderezado su demanda contra la ley inconstitucional, sino contra los actos fundados en la misma ley, situación que de no existir la suplencia, determinaría el sobreseimiento del juicio, de acuerdo con la jurisprudencia."¹⁰⁷

Ahora bien, el tema de la suplencia de la queja en materia de leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia, ha generado diversas opiniones, entre ellas, la de connotados juristas como Burgoa Orihuela, Juventino V. Castro, Serrano y Tena Ramírez, algunos incluso dedicándoles obras completas, sin embargo, no es nuestro objetivo ahondar en este punto, bástenos tan solo con lo que a nuestro particular criterio es importante comentar.

Existe la opinión de que la materia de la suplencia de la queja contemplada en el artículo 76 bis fracción I de la Ley de Amparo vigente, son los actos de aplicación de la ley y no la ley misma; opinión con la que discrepamos, ya que de ser así no existiría la posibilidad de suplir la queja deficiente tratándose de leyes autoaplicativas declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Si estuviésemos de acuerdo con el criterio señalado,

¹⁰⁷ FIX ZAMUDIO, Héctor, El Juicio de Amparo, ob. cit. pág. 190-191.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

supeditariamos esta suplencia al acto de aplicación de la ley, situación que no corresponde a las leyes autoaplicativas.

En los amparos contra leyes, cuando se concede la protección federal al declarar inconstitucional la norma, se nulifican los actos de aplicación de dicho precepto, sin embargo, dicho fenómeno no puede ocurrir a la inversa, como pretenden establecer los interpretes del Artículo 76 bis, fracción I de la ley de la materia; es decir, no hay razón para otorgar el amparo si el acto de aplicación no es inconstitucional por vicios propios, cuando el quejoso no ha impugnado la ley como acto reclamado, que es precisamente la que ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte. El Quejoso no está obligado a impugnar una ley, si no sabe que es inconstitucional.

"La suplencia de la queja no implica la derogación del principio de la relatividad de las sentencias en materia de amparo, pues dicha protección de ninguna forma constituye una declaración erga omnes. Pero, aunque no sea así, nos parece un gran adelanto en la materia el que ha introducido de la reforma de 1951, pues constituye un paso adelante para hacer más justa la institución del amparo, que cobra una importancia invaluable tratándose de leyes inconstitucionales."¹⁰⁸

Ahora bien, existe el criterio jurisprudencial que alega que la suplencia de la queja no existe en materia de inconstitucionalidad de leyes cuando solamente se argumenta que tal ley atenta contra garantías individuales, toda vez que es necesario argumentar jurídicamente cómo es que afecta tal ley, pues de no ser

¹⁰⁸ AGUILAR ALVAREZ y DE ALBA, Horacio, ob.cit. pág. 149.

así sería imposible entrar al estudio de dicha inconstitucionalidad, ya que no se encuentra contemplado tal supuesto en el artículo 76 bis de la ley de amparo, con lo que entendemos que suplir la deficiencia de la queja, no implica suplir todas las deficiencias jurídicas que el quejoso no supo corregir. Dicho criterio jurisprudencial es el siguiente:

AMPARO CONTRA LEYES, TRATANDOSE DE, NO EXISTE SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA. Cuando el quejoso alega la inconstitucionalidad de una ley limitándose a afirmar que atenta contra determinada garantía, esta aseveración resulta inoperante para entrar al análisis de la constitucionalidad, en virtud de que se trata de una simple manifestación carente de razonamiento jurídico concreto tendiente a demostrar la citada inconstitucionalidad, pues nada se argumenta para demostrar que lo dispuesto en aquellos artículos sea contrario a lo que establece la Constitución General de la República, ni mucho menos se expresa consideración alguna para estimar que tales dispositivos atentan contra alguna garantía. Ante tal situación el tribunal se encuentra impedido para efectuar el análisis que se pretende ya que no es susceptible la suplencia de la queja cuando se trata de la impugnación de una ley, por no estar contemplada en alguno de los supuestos del artículo 76 bis de la Ley de Amparo.

Octava Epoca
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: IX-Abril
Página: 416

d) Término de Interposición de la Demanda de Amparo Contra Leyes

Al hablar del término para la demanda de amparo contra leyes, es necesario invocar nuevamente a las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, pues dependiendo del tipo de ley es el término de interposición de la demanda ya que el término es diferente tratándose de una ley o de otra, por lo que resulta indispensable regresar a esos conceptos.

El principio general parece ordenado en el artículo 21 de nuestra Ley de Amparo, el cual literalmente establece: "Artículo 21. El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se

contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al que se hubiera ostentado sabedor de los mismos." Con objeto de saber como se debe computar este término, el artículo 23 de la misma ley nos indica que solo cuentan los días hábiles, a la vez que señala cuáles son los días inhábiles para los efectos del amparo. La hipótesis de los quince días a que se refiere el artículo 21 transcrito, se refiere a los actos concretos de autoridad que deben ser notificados a los interesados, en estos supuestos, a partir del día siguiente de haber surtido la notificación realizada comenzará a contarse dicho término. El caso previsto en esta disposición se refiere a los casos concretos de aplicación, fundados en leyes, que pueden ser inconstitucionales; es decir cuando se considera que una ley es heteroaplicativa, de las que se necesitan o requieren de un acto de autoridad para que causen perjuicio a una persona determinada.

La ley autoaplicativa puede ser atacada por vía de amparo dentro del término de 30 días que concede el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo; dicho término correrá a partir de la fecha en que entre en vigor tal ley computándose solo días hábiles. Esta disposición resulta una excepción al término de 15 días concedido en el artículo 21 de la ley. Así lo consigna textualmente dicho artículo 22 al indicar: "Artículo 22. Se exceptúan de lo dispuesto en la fracción anterior:

I. Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, esta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.”

Esta disposición transcrita es aplicable a las leyes autoaplicativas, pero éstas leyes también pueden ser atacadas al primer acto de ejecución pero si no se ataca en este momento, la ley puede estimarse consentida, esto implica que si una persona por descuido, negligencia o ignorancia no la atacó en esta última oportunidad, deberá soportar las cargas que dicha ley le impone, aunque la ley sea declarada jurisprudencialmente inconstitucional. Podemos observar y volvemos a hacer hincapie en que esto raya en lo injusto, ya que no todos tenemos la cultura y los medios jurídicos y económicos para impugnar una ley.

Tratándose de leyes, no implica dificultad alguna para determinar la notificación de la misma, pues para ser conocida por los sujetos a quienes va dirigida y de esta manera exigir su cumplimiento, la ley debe promulgarse y publicarse. Las leyes federales se publican en el Diario Oficial de la Federación, mientras que las leyes locales aparecerán en los diarios o gacetas que internamente se haya dispuesto en la legislación estatal correspondiente o bien del Distrito Federal. La publicación es la notificación del acto conocido como ley, pero cuando se refiere a leyes autoaplicativas, el término concedido de 30 días para su impugnación por vía de amparo no empieza a contarse a partir de su publicación sino desde el momento que la ley haya iniciado su vigencia, tal como los dispone el citado artículo 22, fracción I, de nuestra Ley de Amparo.

En resumen respecto al término para impugnar la ley autoaplicativa, diremos nuevamente que éstas leyes se atacan por vía de amparo dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que entro en vigor la ley o bien dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que fue notificado el primer acto de autoridad fundado en dicha ley. En cuanto a las leyes heteroaplicativas, éstas deberán atacarse al ordenarse su ejecución por una autoridad, dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación.

Es conveniente aclarar que los días correspondientes al periodo de vacaciones del Poder Judicial Federal no se consideran inhábiles, puesto que la oficialía de partes queda abierta al público, a efecto de recibir las promociones de los interesados.

e) Autoridades Responsables en el Amparo Contra Leyes

Para determinar quiénes son las autoridades responsables en el amparo contra leyes, tenemos que partir de la regla general que se encuentra en el artículo 11 de nuestra Ley de Amparo que nos indica: "Artículo 11. Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta, o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado." Este precepto nos indica lo que se debe entender por autoridad responsable en el amparo.

Para que proceda el amparo, es requisito esencial la existencia de un acto de autoridad, ya que no es posible demandar en amparo un acto de un particular. Sabemos también que las autoridades en el amparo se dividen en ordenadoras y ejecutoras y que cada una de ellas tienen funciones diferentes; ahora bien, el

artículo 19 de nuestra ley de amparo establece en principio general, la forma en que deben de comparecer las autoridades responsables, indicándonos que estas no pueden ser representadas en el juicio de amparo, no obstante párrafos adelante nos menciona las excepciones a la regla general. Esto viene a colación, porque en el caso que nos ocupa del amparo contra leyes se señalan cuáles son las autoridades responsables que interviene en el proceso de creación de la ley, y dentro de ellas se encuentra el Ejecutivo Federal, el cual se encuentra dentro de la excepción a la regla general señalada en el artículo 19 de la Ley de Amparo.

Ahora bien, como autoridades responsables en el juicio de amparo contra leyes, figura en primer término el órgano legislativo federal o local cuya finalidad, de acuerdo con su propia naturaleza es la de producir las leyes.

Interviene también -como ya lo mencionamos- el órgano ejecutivo, sea federal o local siendo el Presidente de la República, el Gobernador del Estado o el Jefe de gobierno en el supuesto del Distrito Federal en cuestión respectivamente. En el caso del Presidente de la República, este goza del derecho de veto en relación con las leyes y decretos que le envíe el Congreso de la Unión (en nuestro primer capítulo ya vimos lo que sucede en las diferentes hipótesis de la creación de la ley), o en caso de no ejercitar el derecho de veto, ordenar su publicación.

Una duda que surge en torno a este punto, es la referente a que si los secretaríos de Estado participan o no en la formulación y expedición de las leyes, puesto que éstos no conforman al ejecutivo federal, sino que son auxiliares en las

funciones del mismo, ya que sabemos de antemano que el ejecutivo federal se integra de una sola persona.

Un comentario importante es el relativo al derecho de veto, en el que solo interviene el ejecutivo federal, en cambio en la facultad de publicar leyes el secretario o los secretarios de Estado del ramo refrendan el decreto promulgatorio, siempre y cuando la ley afecte de alguna forma a dicha dependencia. Aquí entramos a un punto importante como lo es el refrendo, institución que ha sido muy discutida, no obstante, esta facultad se encuentra expresada en el artículo 92 constitucional el cual nos indica que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponde y sin este requisito no serán obedecidos.

La discusión en torno al refrendo radica principalmente en determinar si se considera al secretario de Estado que refrendo una ley, como autoridad responsable en el juicio de amparo, pues se dice que los secretarios de Estado solo refrendan el decreto promulgatorio del ejecutivo, más no la ley misma; si embargo, cuando a través del procedimiento de amparo, se intenta la declaración de inconstitucionalidad de una ley, el secretario de Estado refrendatario si es autoridad responsable, pues está refrendando el decreto promulgatorio del ejecutivo y de esta forma se solidariza penal, teórica y políticamente (las tres responsabilidades -teóricamente hablando- del agente refrendatario) en el acto de promulgación más no en el contenido de la ley misma, que bien podría desconocer. La promulgación es parte esencial de la ley y el secretario de Estado

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

que refrenda ha autorizado su publicación en los términos del artículo 92 constitucional anteriormente transcrito, ya que sin el refrendo, las leyes en este caso, no serían obedecidas. Con esto, debemos señalar validamente que los secretarios de Estado que refrendan los derechos promulgatorios si deben señalarse como autoridades responsables; a esterepecto,e importante la siguiente tesis jurisprudencial:

LEYES, AMPARO CONTRA LA EXPEDICION, PROMULGACION Y PUBLICACION DE LAS. La expedición, promulgación y publicación de una ley no puede quedar insubsistente como consecuencia de una ejecutoria de amparo, que debe limitarse a amparar y proteger a los particulares en el caso especial sobre el que verse la queja; pero como dichos actos se traducen en la vigencia de la ley, y ésta a su vez, en su aplicación a casos concretos, tales efectos son imputables no sólo a las autoridades que intervienen en la aplicación misma, sino también a aquellas de quienes emana la ley o que han participado en los actos necesarios para su vigencia; y son susceptibles de reparación, en cada caso concreto. Por tanto, los vicios de inconstitucionalidad de la ley son reclamables no sólo contra el Poder Legislativo que la expidió, sino también contra el Ejecutivo que la promulgó y mandó publicar y contra la Secretaría de Estado que refrendó el acuerdo promulgatorio y realizó la publicación. En estos casos no tiene aplicación la causa de improcedencia establecida por el artículo 73, fracción IX, de la Ley de Amparo.

Consideramos que es necesario que la autoridad refrendataria sea autoridad reclamable en amparo contra leyes, puesto que si fue participe en el refrendo de dicha ley, es justo que sea responsable en la reclamación de la misma, ya que dejarla fuera sería un acto discriminatorio e irresponsable.

Para puntualizar quienes son autoridades responsables en el amparo contra leyes, Horacio Aguilar Alvarez y de Alba¹⁰⁹ nos ofrece el siguiente orden:

- a) El congreso de la Unión o legislaturas de las entidades federativas,
- b) El Presidente de la República o el gobernador del Estado,

¹⁰⁹ Idem. pág 162.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

c) Los secretarios de Estado o funcionarios locales refrendatarios de la ley impugnada,

d) Las autoridades que pretendan aplicar dicha ley.

Vale la pena aclarar que las autoridades varían según diversas hipótesis, que a continuación se indican:

A. Tratándose de leyes federales autoaplicativas, son autoridades responsables:

a) El Congreso de la Unión,

b) El Presidente de la República,

c) El o los secretarios de Estado refrendatarios.

B. Si se trata de leyes federales heteroaplicativas, se impugnará dentro de los 15 días siguientes al primer acto de aplicación y deberán señalarse como autoridades responsables:

a) El Congreso de la Unión,

b) El Presidente de la República,

c) El o los secretarios de Estado refrendatarios.

d) La autoridad que pretenda ejecutar la ley, aplicándola al caso concreto.

C. en las leyes locales autoaplicativas, lo serán:

a) La legislatura del Estado,

b) El gobernador,

c) el funcionario refrendatario (si así está previsto en la Constitución de la entidad federativa correspondiente).

D. Las leyes locales heteroaplicativas:

- a) La legislatura local,
- b) el gobernador del Estado,
- c) el funcionario refrendatario (si así está previsto),
- d) la autoridad que pretenda aplicar dicha disposición.

f) Causas de Improcedencia en el Amparo contra Leyes

La improcedencia del amparo, o mejor dicho de la demanda de amparo en general, se refiere a cuando el juez de amparo al momento de examinar la demanda, encuentra que esa instancia no reúne los requisitos para su admisión, por lo que en consecuencia no puede atenderla. Lo anterior se encuentra contemplado en los artículos 145 y 177 de nuestra Ley de Amparo, los cuales textualmente nos indican.

"Artículo 145. El juez de Distrito examinará ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado."

"Artículo 177. La suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado de Circuito examinarán, ante todo, la demanda de amparo; y si encontraren motivos manifiestos de improcedencia o que no se llenaron, en su caso, los requisitos que establece en su caso el artículo 166, la desecharán de plano y comunicarán su resolución a la autoridad responsable."

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

Estos artículos, nos indican las reglas generales de la improcedencia de la demanda de amparo, teniendo en cuenta que lo que señalan estos artículos es un desechamiento o una inadmisibilidad.

Las causas de improcedencia relativas al amparo contra leyes, están contenidas en el artículo 73 de la ley de Amparo en diversas fracciones. Comencemos por la fracción III del citado artículo, la cual no establece:

"Artículo 73: El Juicio de Amparo es improcedente:

...III. Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas;

Dicha fracción se refiere a la ley que haya sido atacada por la vía de amparo y contra la cual con anterioridad se haya planteado la acción de amparo, lo que son los amparos pendientes de resolución (litispendencia).

Continuamos con la fracción IV de nuestro artículo, la cual establece:

"...IV. Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior."

Esta fracción se refiere a resoluciones ejecutoriadas o cosa juzgada, pues si se aceptara la procedencia del amparo contra las sentencias de amparo, se estaría admitiendo que este procedimiento es un recurso contra el amparo; o sea, sería un amparo contra el amparo.

La fracción V nos ordena:

"... V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso."

Esta fracción se refiere a la falta de interés jurídico, situación que se presenta en las leyes autoaplicativas en las que, para que proceda el juicio de amparo, la ley por su sola expedición debe afectar los intereses jurídicos del quejoso, que exista agravio personal y directo.

La fracción VI de nuestro artículo en comento nos indica:

"... VI: contra leyes tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio."

Esta fracción hace alusión a las leyes heteroaplicativas, debiendo distinguirlas de las autoaplicativas.

A su vez la fracción XI de numeral invocado nos señala:

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

Esta fracción se encuentra irremediabilmente ligada a la fracción XII que dice lo siguiente:

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

No se entenderá consentida tácitamente una ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino solo en el

caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, solo se entenderá consentida la ley sino se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aún cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto por el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento.

Observamos que entre estas dos últimas fracciones existe una estrechísima relación en virtud de que ambas versan sobre los actos consentidos, ya que existen dos tipos de consentimiento: expreso y tácito, de tal forma que la fracción XI, se refiere al consentimiento expreso, mientras que la fracción XII nos señala el consentimiento tácito, sin embargo éste último es el más difícil de interpretar, ya que para que exista este, deben establecerse presunciones legales y humanas que sirvan de prueba para encuadrar esta improcedencia.

Asimismo, la fracción XII de nuestro artículo establece en su párrafo segundo los casos de las llamadas leyes autoaplicativas, indicando que se puede interponer el amparo ya sea dentro de los primeros 30 días hábiles siguientes a la

fecha en que inició su vigencia o dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del primer acto de aplicación. Esta es la última oportunidad para plantear el amparo, en caso de no hacerse en el término propuesto, se entenderá aceptada dicha ley a pesar de ser inconstitucional.

Creemos conveniente resaltar el hecho de que esta última fracción nos señala que como una excepción al principio de definitividad del amparo, no hay obligación de agotar los recursos o medios de defensa ordinarios establecidos en la ley considerada inconstitucional por medio de los cuales modifique, revoque o anule el acto de aplicación antes de acudir al amparo, es optativo para el gobernado agotar o no los recursos señalados en la ley considerada inconstitucional, pero si el gobernado decide agotarlos, podrá promover el amparo correspondiente -previo agotamiento de éstos recursos- ante el Tribunal Colegiado de Circuito y no ante juez de Distrito como es el caso de las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas cuando no se agota los recursos contemplados en la ley. De lo anterior sacamos dos conclusiones: 1) el gobernado puede agotar el recurso previsto en la ley, sin que por este motivo se pueda considerar consentida la ley inconstitucional; y 2) interponer el amparo, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que fue notificada la resolución al recurso o medio de defensa.

5. PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LOS EFECTOS EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO CONTRA LEYES

Volvemos a nuestro multicitado principio de relatividad de las sentencias y su efecto en el amparo contra leyes, pues como sabemos, el artículo 107, fracción II, primer párrafo constitucional en concordancia con el artículo 76 de la Ley de Amparo, establecen lo que se ha denominado la relatividad de la cosa juzgada en el juicio de garantías, determinando los límites que le corresponden a la sentencia de amparo. En este punto trataremos de ver lo referente al alcance de nuestro multicitado principio en el amparo contra leyes.

Juventino V. Castro¹¹⁰ nos narra la forma en que fue mutilada la fórmula original de Otero, que como ya hemos comentado establecía además del amparo contra leyes, la revisión de inconstitucionalidad de leyes por el mismo congreso de la unión, dejando al amparo contra leyes los efectos de la relatividad de la sentencia, por ser ultrajante para las soberanías de los Estados y de la Federación el hecho de anular una ley considerada inconstitucional, agregando el autor que no hay amparos contra leyes inconstitucionales, solo hay amparos contra a la aplicación de esas leyes a un caso concreto planteado por un individuo que fue lo suficientemente vigilante para exigirlo a la justicia federal. Esta inaplicación de leyes a un caso concreto que menciona el autor, es ocasionado sin duda por la vigencia palpitante de nuestro Principio de relatividad de las sentencias en amparo contra leyes.

¹¹⁰ Cfr. CASTRO, Juventino, Ob.cit. pág. 25.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

Ahora bien, el alcance de la fórmula Otero en el amparo contra leyes nos indica que justamente tratándose de impugnación de leyes, el principio responde a una necesidad jurídico política, situación que Burgoa Orihuela nos comenta lo siguiente:

"En efecto, si la declaración de inconstitucionalidad de una ley tuviese alcance absoluto, erga omnes, tal declaración implicaría la derogación o la abrogación de ésta. El órgano jurisdiccional de control asumiría, entonces, el papel del legislador, excluyendo del régimen jurídico del Estado el ordenamiento que haya estimado contrario a la Constitución, provocándose de esta manera no solo el desequilibrio entre los poderes estatales, sino la supeditación del legislativo por el judicial. Esta situación no podría subsistir por mucho tiempo, ya que los órganos legislativos se aprestarían a remediarla mediante la supresión de la facultad que, para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, tuviesen los órganos jurisdiccionales de control. Por ende, y según lo hemos aseverado, el principio de relatividad, en puntual congruencia con el de iniciativa del agraviado, ha sido el escudo protector de la potestad que tienen los tribunales federales para declarar, dentro de la vía de amparo, la inconstitucionalidad de las leyes, puesto que en virtud de él, las sentencias respectivas contraen su eficacia al caso concreto que hubiese suscitado el ejercicio de la acción por parte del quejoso, relevándose únicamente a éste del cumplimiento de la ley reclamada, la cual conserva su fuerza normativa frente a los que no la hayan impugnado, toda vez que tales sentencias no entrañan su derogación o abrogación."¹¹¹

¹¹¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, ob.cit. pág. 26.

En cuanto a la limitación que contiene la sentencia de amparo contra leyes, Gongora Pimentel nos muestra en su siguiente exposición, otro aspecto de la misma que no hemos mencionado:

"La limitación de la eficacia del fallo constitucional no es sólo de carácter "subjetivo", en cuanto que tal fallo únicamente protege a aquellos individuos o personas colectivas que solicitaron y obtuvieron el amparo de la justicia federal, sino que también existe una limitación "objetiva". La ley prohíbe que se haga una "declaración general", y esto, no sólo cuando el acto reclamado es de índole concreta (un acto en aplicación o en ejecución de un reglamento), sino que también prohíbe tal "declaración general", cuando el acto reclamado consiste en un a norma general y abstracta como lo es una ley... Cuando se ha solicitado el amparo contra un acto de aplicación de determinada ley, y también contra esa determinada ley considerándola en si misma, no podría sostenerse que la sentencia protege contra cualquier futura ley que sea de contenido similar a la ley reclamada, dado que la sentencia debe ajustarse al imperativo constitucional de que el fallo tiene que limitarse rigurosamente al caso especial sobre el que versa la demanda, y resultaría ilógico suponer que la sentencia que concedió el amparo contra determinada ley, también protege al promovente contra actos en aplicación de otra ley, aunque ésta pudiera contener normas similares a la ley obrogada o derogada... Luego entonces, si se concede al quejoso el amparo contra una ley, pretender que el agraviado está protegido por virtud de la sentencia constitucional, contra cualquier acto de aplicación de futuras leyes, que sean sustancialmente idénticas a aquellas contra la que se concedió el amparo, sin

duda alguna que no es reducirse al caso especial, ni es tampoco obedecer la prohibición de que no se haga una declaración general.¹¹²

Atendiendo a la idea del maestro Gongora Pimentel, entendemos que la protección otorgada contra una determinada ley comprende todos los actos futuros en aplicación o en ejecución de esa misma ley, más no abarca el hecho de que los mismos preceptos combatidos y contra los que se otorgó la protección de la justicia federal se inserten en una nueva ley distinta de la que se impugnó, aquí se tendría que volver a interponer amparo contra esta nueva ley y sus disposiciones. Una excepción a esta regla es la relativa a las anualidad de las leyes fiscales pues no es necesario promover, por razón de esa anualidad, un nuevo juicio de amparo cada año, esto último tampoco incluye que el quejoso esté automáticamente exento o inmune respecto de cobros que se hagan en ejecución de futuras leyes.

El alcance de la fórmula Otero en el amparo contra leyes resulta más trascendente que tratándose de un juicio de amparo contra cualquier otro acto de autoridad distinto a la ley, pues el hecho de ser el acto reclamado una ley que afecta a todos los gobernados que caen en su hipótesis, parece no amedrentar a nuestro principio en cuestión, lo cual a simple vista parece monstruoso y aberrante el que una ley que el Poder Judicial ha declarado inconstitucional se siga aplicando al resto de la población que no tuvo la oportunidad de solicitarlo, esta situación ha generado gran polémica entre los más destacados tratadistas.

¹¹² GONGORA PIMENTEL, Genaro, ob.cit., págs. 59-60.

Un punto importante de destacar, es que cuando un quejoso alcanza la protección constitucional contra una ley que ha sido declarada inconstitucional por la vía de amparo, los efectos alcanzan una protección futura en caso de que la autoridad responsable pretenda posteriormente aplicar nuevamente la ley en cuestión al mismo quejoso, siempre y cuando se trate de la misma ley, la siguiente tesis jurisprudencial nos orienta mas claramente:

LEYES, AMPARO CONTRA. EFECTOS DE UNA SENTENCIA QUE LO OTORGA. PROTEGEN AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACION PRESENTE Y FUTURA. El principio de relatividad, establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, consiste en que la sentencia que otorga el amparo tiene un alcance limitado a proteger al quejoso que ha promovido el juicio respectivo, mas no a personas ajenas, circunscribiéndose, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad de la ley, al caso concreto. Los efectos de una sentencia de amparo contra ley son no sólo los de proteger al quejoso contra el acto de aplicación de la ley sino también evitar que ésta pueda serle válidamente aplicada en el futuro a quien obtuvo la protección constitucional, pues su aplicación implicaría el desconocimiento de la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respecto al quejoso. Por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podrá combatir los futuros actos de aplicación de la misma por vicios propios, ya que respecto de la ley se daría la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en tanto que se trataría de una ley que ya ha sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo.

Octava Epoca
Instancia: Tercera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: III Primera Parte
Tesis: LXXVIII/89
Página: 343

Esta postura es entendible, toda vez que de no ser así, la autoridad responsable tendría nuevamente la oportunidad de aplicar su inconstitucionalidad, lo que sería perjudicioso para el quejoso, además de las inherentes consecuencias que se traducen en inconvenientes económicos, de tiempo y esfuerzo, resultando una protección parcial y a la vez una burla a los Tribunales Federales que resolvieron esa declaratoria individual de inconstitucionalidad. No obstante, si las

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

ley en cuestión es reformada o derogada, siendo sustituida por otra de muy similar texto, o inclusive igual texto, pero procedente de otro proceso legislativo, esto si daría lugar a otro juicio de garantías, ya que se trata de procesos legislativos diferentes, puesto que aunque el contenido sea igual, los momentos son distintos, puesto que aunque el contenido sea igual, los momentos son distintos, y eso es lo que hace a estas dos leyes diferentes, esto último también encuentra apoyo en el siguiente criterio jurisprudencial:

LEYES, AMPARO CONTRA. CUANDO SE REFORMA UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL O SE SUBSTITUYE POR UNA DE CONTENIDO SIMILAR O IGUAL, PROCEDE UN NUEVO JUICIO POR TRATARSE DE UN ACTO LEGISLATIVO DISTINTO. De acuerdo con el principio de relatividad de las sentencias que rige en el juicio de amparo, por cuya virtud el efecto protector de aquéllas únicamente alcanza al texto legal que fue materia de análisis en el juicio, no así a sus reformas ni a una ley posterior que reproduzca su contenido, debe estimarse procedente el juicio de garantías que se intente en contra de la reforma de una ley ya declarada inconstitucional respecto del quejoso, cualesquiera que sean sus similitudes o diferencias esenciales o accidentales con el texto anterior, pues además de que se trata de actos legislativos diversos, en cuanto constituyen distintas manifestaciones de la voluntad del órgano respectivo, el principio de seguridad jurídica exige que sea el Juez Federal quien en un nuevo proceso califique la regularidad constitucional del texto reformado o sustituto del ya analizado, para evitar que esta cuestión quede abierta a la interpretación subjetiva de las partes y que el quejoso quede en estado de indefensión, en cuanto carezca de la vía adecuada para hacer valer la identidad esencial existente entre el texto original y el texto posterior, considerando que tal materia no podría ser objeto de análisis a través de los procedimientos previstos en la Ley de Amparo para decidir sobre el cumplimiento de una sentencia protectora, como son los referentes al incidente de inejecución, a la queja por el defecto o exceso, o al incidente de repetición del acto reclamado, ninguno de los cuales permite censurar los nuevos actos de autoridad legislativa, ya que ésta, en términos del citado principio de relatividad, no está limitada en su actuación por la sentencia de amparo.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Noviembre de 1996

Tesis: P. CXXXIX/96

Página: 92

Otro aspecto importante de este punto en comentario aparte del consistente en que los efectos sólo beneficiaran a aquel gobernado que lo solicitó, es la prohibición de una declaración general sobre la inconstitucionalidad de la ley

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

como acto reclamado en la sentencia de amparo contra leyes, sin embargo esto no significa que dentro de la sentencia misma se omita el estudio de la constitucionalidad de la ley, ya que sí se realiza dicho estudio. A este respecto, Alfonso Noriega Cantú nos ilustra así:

"... debe destacarse con especial cuidado que el mecanismo de la Fórmula Otero, no debe interpretarse en el sentido de que estando prohibido hacer declaraciones generales sobre la constitucionalidad de la ley impugnada, esto implica el que la autoridad de control, se encuentre imposibilitada para hacer el estudio de esta cuestión específica en el cuerpo de la sentencia respectiva. Por el contrario, es un supuesto necesario e imprescindible el que en el mencionado cuerpo de la sentencia, el organismo jurisdiccional competente, lleve a cabo el examen específico de la constitucionalidad de la ley o el acto reclamado, ya que lógica y jurídicamente este examen y análisis es, precisamente, el antecedente de la sentencia. Únicamente se podrá amparar al quejoso, cuando el mencionado examen del acto reclamado, ponga de manifiesto el carácter violatorio de dicho acto, por ser inconstitucional. Así pues, en la parte considerativa -en los considerandos- de la sentencia, se puede y -más aún se debe- hacer el análisis de la inconstitucionalidad de la ley o del acto reclamado.

En consecuencia, lo que prohíbe la Fórmula Otero es hacer la declaración general de inconstitucionalidad de la ley, puesto que la aplicación del principio de la relatividad -artículos 107, fracción II de la Constitución y 76 de la Ley- aún cuando en los considerandos de la sentencia se llegue a la conclusión de que la ley o el acto son violatorios de la Constitución -es decir inconstitucionales- es en

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

la parte decisoria de la misma, únicamente, en la que está prohibido hacer declaraciones de carácter general sobre la ley o el acto reclamado, concretándose el juzgador a amparar al quejoso en el caso concreto de que se trata."¹¹³

Con lo brillantemente expuesto por este autor, nos percatamos de que el examen de inconstitucionalidad sí se hace en el cuerpo de la sentencia de amparo puesto que eso no esta prohibido, aunque en realidad es un estudio general y abstracto, por lo que la declaración de inconstitucionalidad será relativa, de esta manera se evita una invasión de esferas de los poderes de la federación; lo que sí está prohibido es declarar esta inconstitucionalidad de forma general y hacerla extensiva a quien no lo solicito, en los resolutivos de la misma.

Ahora bien, con relación a la subsistencia de este principio de relatividad de las sentencias específicamente en el amparo contra leyes que es lo que ahora nos interesa, muchos autores han expresado su opinión, algunos en pro del principio y algunos en contra del mismo, aquí solo deseamos señalar lo estrictamente esencial de las posturas de solamente algunos de los muchos connotados tratadistas que sostienen ambas corrientes señaladas.

Dentro de la primera corriente que señalaremos de juristas que se pronuncian a favor de la desaparición del principio de relatividad de las sentencias se encuentran los eminentes juristas Héctor Fix Zamudio y Genaro Gongora Pimentel¹¹⁴, quienes en términos similares sustentan entre otros

¹¹³ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, ob.cit. tomo II, pág. 797.

¹¹⁴ Cfr. ZALCE GONZÁLEZ, Rafael, ob.cit. págs. 169 a 182.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

argumentos que el principio debe desaparecer ya que si bien es cierto que la fórmula Otero fue muy importante en un inicio, también es cierto que las situaciones del país han cambiado convirtiéndose este principio en un rezago del amparo mexicano ya que se opone al principio de igualdad de personas ante la ley ya que no todas las personas cuentan con el suficiente dinero para solicitar amparo contra alguna ley que estimen inconstitucional, y que en cuanto al problema de las leyes fiscales que resulta un punto difícil para la eliminación de este principio, los citados juristas argumentan que dichas leyes contienen problemas de aplicación y que nuestro citado principio origina que no se le tenga respeto a las ejecutorias de amparo, ya que aún cuando hay leyes declaradas inconstitucionales por la corte, solo se suple la deficiencia de la queja otorgándose generalmente el amparo, resultándose así muchos amparos, muchas sentencias de un solo tipo, puesto que al fisco le interesa que los gobernados no interpongan amparo contra leyes o que si lo interponen tengan errores y se equivoquen, ya que de lo contrario el ejecutivo vería su existencia amenazada, y al desaparecer la fórmula Otero retomando el aspecto de las leyes fiscales, la Secretaría de Hacienda se vería obligada a poner cierta inteligencia en expedir leyes fiscales, ya que lo mismo se puede recaudar a través de una ley técnicamente defectuosa que a través de una ley más meditada; por lo que la declaración general de inconstitucionalidad es una necesidad contemporánea, puesto que en muchos países como Colombia y Venezuela funciona y no ha pasado nada en cuanto a la pugna de los poderes legislativo y judicial, es

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

cuestión de madurez política, puesto que continuar con la vigencia del principio de relatividad de las sentencias es continuar retrasando la justicia en México.

Por último, dichos juristas alegan que existe el principio de Supremacía Constitucional, ¿qué es lo que pasaría con éste?, con el hecho de que nada debe de estar por encima de la Constitución, ¿dónde quedaría el citado principio?

La segunda corriente en torno al nuestro multicitado principio es la que sustentan los destacados juristas Arturo Serrano Robles e Ignacio Burgoa Orihuela¹¹⁵ quienes adoptan la corriente en contra de la eliminación del principio de relatividad de las sentencias, de esta forma mencionamos a muy grandes rasgos sus argumentos principales, los cuales consisten en primeramente en que no es conveniente la desaparición de nuestro principio de relatividad de las sentencias puesto que la razón de ser de éste es evitar una invasión de atribuciones, y aunque quizá desde un punto de vista justiciero sea conveniente la supresión de nuestro citado principio en amparo contra leyes, al desaparecer éste, se obligaría al poder legislativo a abrogar o derogar una ley en su aspecto de inconstitucionalidad, lo que resultaría peligroso, y surgiría resquemor entre ambos poderes, dando lugar a una especie de intromisión judicial en la esfera del órgano legislativo correspondiente, puesto que el legislativo no vería con buenos ojos que el judicial acabara con la imperatividad de sus mandatos contenidos en una ley, se daría preminencia al judicial sobre el legislativo, suscitando un conflicto político irresoluble; ahora, con respecto a leyes fiscales, se ocasionaría también serios problemas, ya que si se declarara la inconstitucionalidad de una

¹¹⁵ Cfr. ZALCE GONZÁLEZ, Rafael, ob.cit. págs. 188 a 204.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

ley fiscal y un impuesto no se pudiese cobrar, ocasionaría conflictos económicos e incluso hasta atentatorios a la estabilidad económica del país, puede haber una solución en la suplicencia de la queja respecto de las leyes declaradas inconstitucionales por la corte, sin embargo si la concesión del amparo acabara con la concesión absoluta de una ley, se violaría a su vez el principio de instancia de parte, ya que una declaración general de inconstitucionalidad de una abarcaría a todos los gobernados, aún a los que no lo pidieron. Por esto es necesario que subsista el Principio de Relatividad de las Sentencias o Fórmula Otero,

Dentro de la misma opinión que Burgoa Orihuela nos da sobre la desaparición de nuestro multicitado principio, propone un sistema en el caso de que la jurisprudencia declare inconstitucional una ley, tal propuesta consiste en que para lograr que se respete la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una ley, exista un derecho de acudir ante el Juez de Distrito, en queja o en un incidente nominado para que el juez de Distrito una vez que compruebe la inconstitucionalidad de la ley declarada así por la Corte que se aplique o pretenda aplicar, éste la desaplique o impida su aplicación, pudiéndose acudir en revisión ante el Tribunal colegiado de Circuito; así no se lastimaría la susceptibilidad del poder legislativo, ni se suscitaría conflicto político como en el caso de que la Corte obligara al legislador a abrogar o derogar una ley.

Estas son a grandes rasgos las razones de los destacados jurista, que defienden ambas corrientes con relación a nuestro polémico principio.

Nuestro comentario al respecto es el siguiente: El amparo contra leyes es un procedimiento intensamente complicado a la par que interesante, pero es

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

precisamente por esa complejidad donde resulta difícil de dominar por los litigantes, en atención a que se necesita un amplio conocimiento técnico del amparo, además de un alto presupuesto económico tanto del Poder Judicial como del quejoso, resultando ser entonces un juicio efectivo pero muy elitista, puesto que en cada aspecto del mismo se reserva una complejidad distinta del resto, y si bien es cierto que hablar de amparo implica respeto, el amparo contra leyes implica aún más respeto. No tratamos de decir que este juicio sea más importante que un juicio de amparo contra cualquier otro acto de autoridad distinto a una ley; pero tampoco deseamos restarle importancia y trascendencia que el mismo tiene. Por otro lado consideramos que el Principio de relatividad de las sentencias es una deficiencia jurídica, puesto que es injusto y aberrante que una ley declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación siga subsistiendo, sin embargo creemos que desgraciadamente nuestro país no está preparado para una declaración general de inconstitucionalidad a través del amparo contra leyes, pues como ya lo hemos dicho, el órgano legislativo, compuesto al fin y al cabo por individuos que aún suponiendo fuesen sumamente preparados jurídica y socialmente, están sujetos a sus emociones, por lo que se sentiría ofendido e invadido en sus funciones; por otro órgano (judicial), compuesto por individuos en similares situaciones, razón por la cual creemos que es correcto –jurídicamente hablando- una declaración general de inconstitucionalidad a través del amparo contra leyes, sin embargo tal vez resulte conveniente que en la práctica siga vigente la fórmula Otero, que resulta ser en realidad un mal necesario para el normal funcionamiento de nuestro ámbito jurídico y político.

CAPITULO IV LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. CONCEPTO

En el mes de Diciembre de 1994, la Constitución General de la República fue reformada en varios de sus artículos. Parte fundamental de estas reformas propuestas por el Ejecutivo Federal, es la relativa a las modificaciones y adiciones del artículo 105 constitucional en el cual dentro de su primer apartado se abre la posibilidad para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de las Controversias Constitucionales.

Siguiendo este orden, se introduce una figura novedosa de nuestro sistema jurídico que son las Acciones de Inconstitucionalidad, que fungen como una garantía de la supremacía constitucional que procede respecto de contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución Federal.

Asimismo, en el mes de noviembre de 1996, este artículo sufrió nuevamente una reforma en la que se abarcan tres aspectos no tomados en cuenta en la reforma de 1994, y que son los siguientes:

a) Por primera vez se otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad de leyes en materia electoral;

b) La acción de inconstitucionalidad se hace extensiva a los partidos políticos con registro en el Instituto Federal Electoral;

c) La obligatoriedad de promulgar las leyes electorales federales y locales noventa días antes de iniciar el proceso electoral y la prohibición de que tengan modificaciones durante el mismo.

Ahora bien, tales reformas dan lugar a nuestro artículo, mismo que se encuentra de la siguiente manera:

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

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

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un Municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso la Comisión Permanente sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un Municipio;
- g) Dos Municipios de diversos Estados;
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

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

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

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnados por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

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

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

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

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

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

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

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

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

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

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

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 noventa 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.

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

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

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

Es necesario hacer hincapié que la parte conducente del artículo que antecede es la fracción II del mismo referente a los procedimientos de las acciones de inconstitucionalidad.

Es obvio que esta reforma de 1994 a nuestro artículo en comento implicaba la promulgación de la correspondiente ley reglamentaria debido a los complejos problemas técnicos y de procedimiento que implicarán los procesos previstos en dicho artículo 105 constitucional, por lo que la reforma previó también la conveniencia de que se creará la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de 1995.

Ahora bien, el artículo 1º de la Ley inmediatamente citada nos remite para su competencia al multicitado artículo 105 constitucional, fracciones I y II, entendiéndose que esto es en un obvio de repeticiones; no obstante que tanto nuestro artículo 105 constitucional como su ley reglamentaria, nos señalan la competencia y procedimiento de éstas figuras constitucionales, en ningún momento nos proporciona un concepto de las mismas, de tal forma que lo mencionado con antelación y que funge como una escueta introducción nos sirve de marco para dar un concepto de lo que es la acción de inconstitucionalidad que es nuestro punto a tratar.

Así el autor Alberto del Castillo del Valle nos ofrece su definición de acción de inconstitucionalidad en estos términos:

“Por sus características intrínsecas, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional, merced al cual se puede impugnar a fin de que se anule con efectos absolutos, una ley o un tratado internacional que viole la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹¹⁶

Juventino V. Castro nos propone también su definición de acción de inconstitucionalidad de la siguiente manera:

“Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por lo partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la

¹¹⁶ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, Reglamentación Constitucional de la Justicia Electoral Federal, Edal, s/e, México 1997, p.p. 131.

posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales".¹¹⁷

Sin afán de restar mérito, nos parece más completa la propuesta del ilustre jurista Juventino V. Castro, por lo cual tenemos ya mas que una definición, una idea del importante tema que nos ocupa en esta ocasión: las acciones de inconstitucionalidad.

2. ANTECEDENTES

Hemos visto con un poco mas de amplitud en el capítulo anterior que Mariano Otero propuso en su Voto Particular y que mas tarde fue aprobado en el Acta de Reformas de 1847, un sistema completo de control de leyes dividido en dos medios, uno por organo jurisdiccional comprendido en el Juicio de Amparo con la limitante del Principio de Relatividad de las Sentencias que ya hemos hecho bastante mención en apartados anteriores, y otro por órgano político como un sistema general de anulación de leyes, pero que sin embargo éste último fue suprimido por el Constituyente de 1857 ante la inquietud de que dicho sistema resultaba una invasión de esferas entre los poderes nacionales, y por lo tanto propiciador de una inestabilidad nacional.

Tales sistemas de Otero se encontraban expuestos primero en su celebre Voto Particular, y posteriormente en el Acta de Reformas de 1847 bajo los

¹¹⁷ CASTRO, Juventino V, El Artículo 105 Constitucional, Porrúa, 2ª. Ed., México 1997, pág. 121.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

numerales 22,23, 24 y 25, contenían los tres primeros -y que a continuación transcribimos-, el antecedente próximo de nuestras Acciones de Inconstitucionalidad, mientras que el artículo 25 contenía el sistema del Juicio de Amparo, que ya hemos visto con anterioridad.

"art. 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores."

"art. 23. Si dentro de un mes de publicada una ley por el Congreso General, fuere reclamada como anticonstitucional, por el Presidente, de acuerdo con un Ministro, o por diez diputados, o seis Senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, la que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto."

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

De la simple lectura de estos artículos, nos percatamos que Otero se preocupó por una defensa constitucional en un sistema con menos protagonistas, pero que sin duda es el antecesor de nuestro reciente sistema de acciones de inconstitucionalidad, del que nos atrevemos coloquialmente a decir que es una

versión corregida y aumentada, o una versión perfeccionada para la realidad actual de nuestro país.

Horacio Aguilar Alvarez y de Alba hace un análisis de estos artículos y nos dice lo siguiente: " El primero - artículo 22 - está previendo un acción de nulidad de una ley que ataque a la Ley Fundamental no se establece un término para impugnar la inconstitucionalidad de la ley, lo que significa que en cualquier momento que aparezca dicha irregularidad puede solicitarse la nulidad.

Cualquier persona que se percate de la irregularidad constitucional puede formular su petición al Congreso para que declare la nulidad de aquella ley que contravenga las disposiciones constitucionales. La única autoridad que está facultada para declarar dicha nulidad es el congreso, pero su tramitación se iniciará en la Cámara de Senadores, según lo dispone el artículo 22

La nulidad declarada por el Congreso respecto de una ley inconstitucional deberá tener los mismo efectos de la propia ley; es decir, efectos generales, pues es un acto emitido por el órgano legislativo que anula una ley.

El conocimiento de dicho procedimiento se encomienda a la Suprema Corte, la que someterá la ley al examen de las legislaturas para que, dentro de un término de tres meses y todas en un mismo día, emitan su voto. En este caso, se encomienda la declaración de inconstitucionalidad a un órgano político constituido por las legislaturas de las entidades federativas.

De este modo, la Suprema Corte actúa como órgano jurisdiccional; simplemente notificará a alguna de las legislaturas que algún de los órganos que señala el numeral citado ha invocado la inconstitucionalidad de una ley y

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

concederá un término para que las legislaturas, todas en un mismo día -fijado también por la Suprema Corte-, emitan su voto. Ésta, entonces, publicará el resultado y, en caso de que se resuelva anular la ley, con su publicación queda anulada dicha disposición.

El caso previsto por el artículo 22 está sujeto a la misma tramitación y procedimiento para la creación de una ley, así que la intervención del particular es muy pobre, en tanto se limitará a presentar su solicitud al Congreso de la Unión y este hará suya la iniciativa para poder tramitarla y plantearla a la Cámara de Senadores.¹¹⁸

Un aspecto importante que podemos observar del brillante análisis que antecede, es que los particulares podían formular su petición de anulación de leyes ante el Congreso, en caso de que se percatara de una irregularidad constitucional, situación que en nuestras recientemente creadas acciones de inconstitucionalidad no se pueden dar.

De igual manera y desprendiéndose del análisis citado, es obvio que Otero no quiso un enfrentamiento entre los poderes federales para no estropear la unidad nacional, por lo que consideró necesario no otorgarle al Juicio de Amparo que previó en el artículo 25 del Acta de Reformas la capacidad de hacer declaratorias generales, puesto que para tal situación propuso su sistema político ya mencionado y que regresó a nuestra actualidad.

¹¹⁸ AGUILAR ALVAREZ y DE ALBA, Horacio, ob. cit., pág. 129.

3. NATURALEZA JURIDICA Y FINES

Hablar de la naturaleza jurídica de las Acciones de Inconstitucionalidad resulta un tanto impreciso, sin embargo, desde la iniciativa¹¹⁹ de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, éstas se han manejado como procedimientos instituidos que se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra Constitución y a decir de nuestra iniciativa en comento, los artículos de la Ley en cita que regula el procedimiento de las Acciones de Inconstitucionalidad son escasos, atendiendo el carácter flexible y ajeno a formalismo que se pretende caracterice a nuestras acciones en cuestión, en tanto que su naturaleza es la de un procedimiento de control abstracto en el que es posible que el promovente de éstas haya sufrido o no un agravio o afectación jurídica.

Acorde a lo que afirma el maestro Juventino V. Castro en la definición que nos obsequia y que transcribimos en el primer punto de este capítulo, las Acciones de Inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio pero sin ser un juicio, argumento al que nos adherimos en atención a que no hay una controversia propiamente dicha entre las partes, situación obligatoria que impide que éstas se planteen como si se estuviera ante una verdadera litis, ya que como insistimos no existe una oposición de intereses y a diferencia de las Controversias Constitucionales y el Juicio de amparo, no es necesario que exista un agravio directo al promovente para que éstas sean combatidas.

¹¹⁹ Iniciativa de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, pág. 1.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

Por otro lado, un fin que se persigue con nuestras recientes Acciones de Inconstitucionalidad es que mediante este procedimiento sea posible garantizar plenamente la supremacía de la Constitución de una manera general y no como sucedía con anterioridad sólo por el Juicio de Amparo ante el supuesto de violación de garantías individuales. Tomando en cuenta que la diferencia más clara entre el Juicio de Amparo y el procedimiento de las Acciones de Inconstitucionalidad radica básicamente que en el primero se resguardan intereses directos de los gobernados, siendo necesaria una afectación directa a las garantías individuales, mientras que en las Acciones de Inconstitucionalidad se promueven con el interés genérico de preservar la Supremacía Constitucional, siendo posible concebir como su fin la protección directa de Nuestra Carta Magna, razón por la cual no se les confiere a los particulares la posibilidad y legitimación procesal a efecto de que planteen y participen en éstas, tomando en cuenta que las sentencias que en este procedimiento emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación puedan llegar a afectar a los particulares, consecuentemente de lo anterior, se pretende también con este nuevo mecanismo en atención a los problemas y limitaciones que ha traído consigo la Fórmula Otero en el Amparo contra Leyes, se busca mantener intacta ésta y a la vez mantener incólume la supremacía Constitucional en nuestro país.

4. PROCEDIMIENTO

Las disposiciones generales y el procedimiento relativo a las Acciones de Inconstitucionalidad en forma específica -más no completa-, en el Título III del

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

Libro Primero de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, artículos 59 a 73, sin perjuicio de las disposiciones generales y comunes que dicha ley maneja tanto para la Controversias Constitucionales como para las Acciones de Inconstitucionalidad; sin embargo antes de entrar al procedimiento de nuestras acciones en comento consideramos oportuno enunciar ciertos principios fundamentales de nuestro tema en cita que nos proporciona el autor Alberto del Castillo del Valle¹²⁰, y mismas que dan conforman a las Acciones de Inconstitucionalidad y que son las siguientes:

- De la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la acción de inconstitucionalidad.
- De la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra leyes y tratados internacionales.
- De la iniciativa o instancia de un ente público o un grupo de servidores públicos.
- De la suplencia de la deficiencia de la instancia.
- Del surtimiento de efectos de la sentencia.

Para un mejor entender es conveniente transcribir nuevamente la fracción II de nuestro artículo 105 Constitucional que contiene las Acciones de Inconstitucionalidad.

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

¹²⁰ Cfr. CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, Primer Curso de Amparo, Edal, 1ª. Ed., México 1998, pág. 11.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

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 treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

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

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

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

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

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

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias,

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

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 noventa 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.”

Aquí tenemos a los protagonistas de las multicitadas acciones.

Ahora bien, es de suma importancia comenzar por mencionar que el artículo 59 de nuestra ley citada, de manera rápida nos remite a las disposiciones que se aplican a las Controversias Constitucionales en todo aquello que no esté específicamente previsto en el Título especial para la acción de inconstitucionalidad, esto en un afán de inútiles repeticiones. De esta trataremos de ilustrar el procedimiento de manera simple y tratando de hacer más énfasis en lo que consideramos más sobresaliente, sin dejar de advertir que lo que escape a nuestra redacción deje de ser importante, y es el siguiente:

El término para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de 30 días naturales a partir de la publicación de la ley que se pretenda impugnar, en caso de resultar el último día inhábil, se podrá presentar el día inmediato hábil (artículo

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

60). Una importante mención merece la materia electoral en el que sin distinción todos los días son hábiles.

Como la mayoría de los procedimientos, éste se inicia con la presentación escrita de una demanda, la cual debe de cumplir con los requisitos enumerados en el artículo 61 de nuestro ordenamiento legal en cita:

- I. Los nombres y firmas de los promoventes;
- II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas.
- III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
- IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y
- V. Los conceptos de invalidez.

En el caso correspondiente, la demanda deberá de estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos, debiendo designar desde el escrito inicial a cuando menos dos de sus integrantes como representantes comunes, en su defecto el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. En materia electoral, también se considera como parte demandante a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales (art. 62). El Presidente de la Nación podrá ser representado por el Secretario de Estado, el Jefe del Departamento Administrativo o por el Consejero Jurídico de Gobierno conforme lo determine el propio Presidente (art. 63).

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

Esta demanda se presenta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo Presidente al recibirla la turna a un Ministro Instructor(art. 24), quien después de estudiar su contenido dicta un auto que puede ser de tres maneras: a) de desechamiento por ser notoriamente improcedente, b) de aclaración cuando adolezca de algún vicio otorgándole al demandante el término de 5 días (3 días en materia electoral) para formular su aclaración respectiva(arts. 64 y 289; y c) de admisión cuando es procedente y reúne todos los requisitos (arts. 64, 24 y 26).

Si el auto recaído es el de desechamiento, el demandante puede interponer el Recurso de Reclamación (art. 51), teniendo el lapso de cinco días (tres días en materia electoral), recurso que será turnado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a otro Ministro distinto del instructor, a efecto de elaborar el proyecto de resolución de dicho recurso que deberá de someterse al Tribunal Pleno (art. 53).

En caso contrario, si el auto recaído a dicha demanda es de admisión, el Ministro Instructor ordenará a los órganos demandados que rindan un informe dentro del plazo de quince días (seis días en materia electoral), que contengan las razones y fundamentos que sostengan la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad (art. 64).

Es de suma importancia que la admisión de la demanda de acción de inconstitucionalidad no da lugar a la suspensión de la norma cuestionada (art. 64 último párrafo).

Ahora bien, en virtud de que el Procurador General de la República, que es parte en este procedimiento, no tiene legitimación activa, el Ministro Instructor le

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

dará vista con la demanda e informes, a efecto de hasta antes de la citación de la Sentencia, formule su pedimento.

Consideramos más que importante el hacer mención que en este procedimiento no se requieren de pruebas, en razón de que las normas generales fueron expedidas y publicadas en documentos públicos base de la acción, situación que resulta basta para demostrar la existencia del acto, ya que de no ser así, la acción sería improcedente y daría lugar al desechamiento; motivo por el cual es obvio que las probanzas resultan innecesarias.

Volviendo a lo referente al informe solicitado por el Ministro Instructor, una vez que transcurrió el plazo para que sea rendido por las demandadas, rendido éste o no, se abrirá un periodo de alegatos por cinco días (dos en materia electoral, art. 67).

Una vez agotado el procedimiento, el Ministro Instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado, cual lo discute y vota en sesión pública para que se emita la sentencia en dicho procedimiento (art. 68). En materia electoral, lo relativo a las sentencias se rige por el artículo 68, segundo párrafo.

La Sentencia sólo puede tener dos vertientes: a) la declaración de invalidez de la norma impugnada; y b) la desestimación de la acción ejercitada. En el primer supuesto cabe hacer especial mención en que las Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia podrá declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueran aprobadas por cuando menos ocho votos de los Ministros que integran el pleno de la Corte. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

adoptará la segunda vertiente: desestimar la acción ejercitada y ordenar el archivo del asunto (art. 72).

Para efectos de la notificación, contenido y demás disposiciones relativas a la sentencia, se deberá estar a lo dispuesto por los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley que rige el procedimiento (art. 73).

Por otro lado, dentro del procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad existen también figuras procesales comunes en otros procedimientos, como lo son la figura de la acumulación y de la conexidad, las cuales se encuentran también reguladas en el artículo 69 de nuestra ley en comento, ahora bien también opera en este procedimiento, como se mencionó al principio, la figura de la suplencia de la deficiencia de la demanda, la cual se encuentra inserta en el artículo 71 de nuestra ley en cuestión.

Hemos notado de manera especial, que los términos en cuanto a la impugnación de leyes electorales es diferente a los términos en otras materias, haciendo notar que en la original reforma al artículo 105 constitucional del 31 de Diciembre de 1994, no se contempló esta materia, fue sino hasta noviembre de 1996 en que con una nueva reforma se admitió ya la impugnación de leyes electorales vía acción de inconstitucionalidad y que a decir del maestro Alberto del Castillo del Valle¹²¹, se reafirma que el único medio de control constitucional contra leyes electorales es la acción de inconstitucionalidad, ya que ni aún en la Ley General de Sistemas de Impugnación en Materia Electoral existe algún

¹²¹ Cf. CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, Reglamentación Constitucional de la Justicia Electoral Mexicana, ob. Cit. pág. 132.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

recurso contra éstas, más aún, no se le otorga competencia al Tribunal Electoral para que actúe en estas contiendas, a lo más que puede participar dicho Tribunal es a dar una opinión siempre y cuando le sea solicitada por el Ministro Instructor de la acción de inconstitucionalidad, participación estrechamente reducida y optativa, la cual se encuentra regulada en el artículo 68 de nuestra ley en cita.

Respecto a todo nuestro tema en comento, el destacado jurista Juventino V. Castro nos ilustra desde su particular punto de vista con un comentario muy interesante que dice así:

"De entrada habrá que recordar que este recurso, (no afirmo que la denominación sea la correcta, la técnica o la adecuada), no queda en la posibilidad de ser planteada por particulares agraviados o posibles lesionados por una norma jurídica que aprecien contrarios a la Constitución, son ciertos grupos o cuerpos legislativos -federales o locales-, ciertos partidos políticos o el Procurador General de la República, los únicos que están considerados como legitimados para entablar esta especial controversia. Y algo llamativo, -para ser considerado desde el inicio-, los órganos legislativos legitimados son minorías, -no inferiores al treinta y tres por ciento de los integrantes-, los cuales disienten de la norma general aprobada por la mayoría, salvo el especialísimo caso de los partidos políticos, o del Procurador General de la República. Es pues -si así se quiere ver-, un recurso político de una minoría, -no menor de 33%; no mayor del 50%-, o de un partido político, que pretenden rescatar una decisión con la cual se inconforman, -por razones de constitucionalidad-, después de haber perdido, -frente a una mayoría-, un debate democrático y una votación formal, y que en el

fondo expresa: Si bien no podemos oponernos a la promulgación de una norma jurídica, mayoritariamente tomada, que es impugnabile, en cualquier forma esta decisión democrática resulta inconstitucional. El más alto Tribunal de la República, el Supremo Intérprete de la Constitución, es convocado por nosotros los minoritarios para que se invalide la norma general controvertida.¹²²

Es interesante la opinión que éste Ilustre jurista nos da, puesto que nos obliga a cuestionarnos sobre la realidad de tal comentario, al que de alguna manera nos adherimos.

Consecuentemente a todo lo anterior, esta reforma, y por ende las acciones de inconstitucionalidad han generado muchas críticas, entre ellas se encuentra la que nos brinda Horacio Aguilar Alvarez y de Alba, y que a continuación transcribimos:

"1. Criticamos la Reforma Constitucional del artículo 105, puesto que, si bien es cierto en la iniciativa presidencial se habla de que tiene la finalidad de otorgar efectos de carácter general a las sentencias de los procedimientos de inconstitucionalidad de leyes, la reforma no incluye de manera expresa en el texto del artículo 105 tal disposición y se pretende otorgar tales efectos mediante una disposición de la Ley Reglamentaria que no es suficientemente clara y puede ser considerada inconstitucional, por exceder más allá del texto constitucional...

2. El plazo de 30 días naturales es muy corto, y deberían ser días hábiles, puesto que podría darse el caso de que las Cámaras o las Legislaturas locales se

¹²² CASTRO, Juventino V., El Artículo 105 Constitucional, ob. cit., pág. 122.

encuentren en receso y, por lo tanto, se dificulte aún más conseguir los porcentajes requeridos para iniciar la acción de inconstitucionalidad.

3. A pesar del que el congreso de la Unión modificó la iniciativa para bajar los porcentajes exigidos para tener facultad de iniciar, éstos siguen siendo demasiado altos para pensar en que verdaderamente se defiendan los intereses de los particulares por encima de los intereses partidistas.

4. Los 30 días se cuentan a partir de la publicación y no del inicio de vigencias, lo que ocasiona que no se pueda apreciar si una norma es o no inconstitucional, por el tiempo en que comúnmente transcurre entre su publicación y su entrada en vigor.

5. Se confiere derecho para accionar al Procurador General de la República en Representación del Poder Ejecutivo pero no se confiere tal derecho a ningún órgano del Poder Judicial.¹²³

Otra crítica y comentario importante que se hace a estas reformas constitucionales es la que hace de nuevamente el Maestro Juventino V. Castro, quien cuestiona la naturaleza y posición de la figura del Procurador General de la República, cuando nos manifiesta que se le ha otorgado una gran fuerza a la Procuraduría General de la República, con la excepción de no poder oponerse impugnando las leyes federales y locales en materia electoral, de tal forma que nos ilustra de la siguiente manera:

“Si el Procurador General de la República, no es el vocero del Ejecutivo, éste es pluripotencial. Si el Procurador General de la República, no representa,

¹²³ AGUILAR ALVAREZ y DE ALBA, Horacio, ob. cit. pág. 59.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

no es el vocero, no es parte substancial del Ejecutivo Federal, entonces es un nuevo poder en nuestro país, salvo en lo que se refiere a los problemas de constitucionalidad de leyes electorales. Habrá que reflexionar sobre su naturaleza, su esencia, su operatividad, su fiscalización, sus responsabilidades, su ubicación, y sobretodo su trascendencia en el nuevo panorama constitucional mexicano. ¿Estamos en presencia de un Cuarto Poder? ¿Es simplemente el reforzamiento del Presidencialismo?".¹²⁴

Otra critica respecto a la figura del procurador la hace el autor Hugo Alberto Arriaga Becerra, quien al respecto nos manifiesta:

"... la posibilidad conferida al Procurador General de la República no es acorde a los planteamientos de las otras hipótesis del precepto, y resulta extraña en su propósito, pues no es claro porque el Ejecutivo Federal, a través de dicho funcionario puede impugnar actos que no se originan en sus atribuciones, al menos para su validez. Esto es aún más peculiar cuando se refiere a las entidades federativas, lo que resulta contradictorio con el artículo 124 de la Carta Magna. Su aplicación practica deberá darnos las luces de su utilidad o reprobabilidad".¹²⁵

Por último, es importante destacar, y como se ha advertido a lo largo de este punto, que el procedimiento de acciones de inconstitucionalidad es "similar" en varios aspectos al Juicio de Amparo en cuanto al procedimiento de ambos, resultando varias figuras equiparables de nuestro procedimiento en cita con el

¹²⁴ CASTRO, Juventino V., El Artículo 105 Constitucional, ob. Cit. pág. 129.

¹²⁵ ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, La Accion de Inconstitucionalidad, Revista Lex, México, Octubre de 1995, pág. 63.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

Juicio de Garantías y que aunque en algún momento se ha mencionado de manera escueta, Olga Sánchez Cordero de García Villegas¹²⁶ nos señala las siguientes semejanzas y diferencias entre el Juicio de Amparo, Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales, éstas últimas en la inteligencia de que ambos procedimientos se encuentran regulados en la misma ley y tienen disposiciones en común, entendiéndose también que controversias Constitucionales y acciones de Inconstitucionalidad no son lo mismo

A. Semejanzas

1. Las dos leyes mencionadas son medios de control constitucional.
2. Una y otra adoptan como régimen supletorio al Código Federal de Procedimientos Civiles.
3. Existen reglas similares en cuanto a las normas relativas a la determinación de días hábiles, cómputos de plazos, notificaciones y nulidad de actuaciones.
4. Aún cuando con algunas diferencias, ambas legislaciones regulan figuras jurídicas como suspensión, improcedencia, sobreseimiento, prevención y el desechamiento de la demanda cuando es notoriamente improcedente.

¹²⁶ Cfr. SANCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, Breve Análisis Comparativo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y de la Ley de Amparo, Revista Lex, México, Octubre de 1995, pág. 22y 23.

B. Diferencias

1. Mientras que en el Juicio de Amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y solo de manera indirecta se protege la Constitución, los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, se conciben como instrumentos de protección directa de Nuestra Carta Magna.

2. Los particulares no tienen legitimación procesal para participar en las Controversias Constitucionales ni en las acciones de Inconstitucionalidad.

3. Mientras que en el amparo se promueve por la parte perjudicada, las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad se promueven por los órganos previstos en las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, con independencia de que se haya sufrido o no un agravio o afectación jurídica.

4. De las Controversias mencionadas y de las Acciones de Inconstitucionalidad conocerá la suprema Corte de Justicia; en cambio del amparo, por regla general, conocerán los Juzgados de Distrito y los Tribunales colegiados; las partes difieren según el procedimiento de que se trate.

5. En materia de suspensión, improcedencia, sobreseimiento y prevención; se establecen diferencias destacadas en el cuerpo de esta exposición que derivan de los intereses protegidos por la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional.

6. En las Controversias Constitucionales, constituyendo una verdadera litis, se establece el derecho de ampliar la demanda, de contestarla y de reconvenir, lo que no sucede en el Juicio de amparo ni en las Acciones de Inconstitucionalidad.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

7. Mientras que en las Controversias de Inconstitucionalidad y en las Acciones de Inconstitucionalidad la suplencia de la queja es la regla general, en el amparo es la excepción, aún cuando con ciertas salvedades.

8. En el amparo las sentencia no tiene efectos erga omnes, en tanto que en la declaración de invalidez de las sentencias puede tener efectos generales, y no tendrá efectos retroactivos salvo en materia penal.

9. En materia de recursos y su contenido, la Ley de Amparo establece más medios de impugnación y son más numerosas las resoluciones que puedan recurrirse.

Lo anterior pone de manifiesto que las diferencias son; contra lo que podría suponerse mayores a las semejanzas de ahí que se justifique la emisión de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, ya que la Ley de amparo no colmaba las lagunas existentes al respecto, es en el entendido de que aún cuando algunas deficiencias técnicas, la nueva ley resultaba no solo necesaria, sino indispensable para que la Corte pudiera cumplir con su función de verdadero Tribunal Constitucional.

Las diferencias referidas en el procedimiento, no son sino reflejo de la naturaleza de los intereses que se dirimen en las Controversias de Constitucionalidad y en las Acciones de Inconstitucionalidad, siendo de elogiar la supresión de algunos tecnicismos procedimentales, con lo que se pretende dotar a la ley de una flexibilidad que permita cumplir plenamente con su cometido: lograr una verdadera y cabal justicia constitucional.

CONCLUSIONES

1.- La Constitución como Ley Fundamental es el producto de la soberanía nacional de la cual se derivan y regulan los tres poderes constituidos, cuyas atribuciones y facultades están delimitadas en la misma, por lo que las leyes ordinarias al emanar de ella le están supeditadas y subordinadas. En caso de que dichas leyes sean vulneradas, el afectado cuenta con dos mecanismos de control constitucional: El Juicio de Amparo contra Leyes y el procedimiento de Acciones de Inconstitucionalidad.

2.- Un sistema de control de leyes inconstitucionales que resultaría muy efectivo es el de la prevención que se ejerce a través del Ejecutivo Federal con base al artículo 72, inciso c) constitucional, el cual indica que dentro de sus facultades está la de hacer observaciones a una ley en proceso de creación, por lo que dentro de estas observaciones permitidas podría estar la de alegar que dicha ley es inconstitucional; este sistema es conocido como el derecho de veto. Otro sistema de prevención puede ser ejercitado por los legisladores antes de aprobar una iniciativa de ley, estudiándola más fondo, con un fin social y no político, evitando que contrarie a la Constitución, ya que la ley no es perfecta pero si es perfectible.

3.- Las Acciones de Inconstitucionalidad son procedimientos a manera de juicio, sin serlo, planteados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por

entes públicos y no por individuos particulares, en los que lo que se impugna es una ley que se presume inconstitucional. No son un juicio porque no hay un agravio personal y directo, y por lo tanto no hay controversias; no obstante, el procedimiento tiene cierta similitud con el Juicio de amparo y su finalidad -se dice- es la protección de la Constitución, nulificando las leyes que la contraríen, evitando así la vigencia de leyes inconstitucionales, puesto que en caso de ser procedentes estas acciones pueden dar paso a una declaración general de inconstitucionalidad de determinada ley. Este procedimiento no es reciente, puesto que tiene su antecedente en el voto particular de Mariano Otero y que posteriormente pasó a formar parte del acta constitutiva de reformas de 1847, sin embargo si es un tanto novedoso en la realidad actual, y de cierta manera coadyuva a la vigencia del Principio de Relatividad de las Sentencias, de tal forma se pretende que mediante el Juicio de Amparo contra Leyes se proteja al gobernado en forma particular y con efectos particulares, y a través de las Acciones de Inconstitucionalidad se proteja a la sociedad completa. Del último procedimiento se esperan más comentarios y críticas, sin embargo, habrá que esperar el transcurso del tiempo para saber si son eficientes o deficientes.

4.- El Juicio de Amparo contra leyes es un proceso jurisdiccional susceptible de ser promovido por cualquier individuo en contra de una ley que estime inconstitucional, resultando un procedimiento eficaz a efecto de hacer respetar la Constitución como norma fundamental. Este Juicio tiene una gran importancia, puesto que si el amparo en general es de suma relevancia, lo es más

el Juicio de Amparo contra Leyes; sin embargo, en la práctica éste resulta ser un Juicio elitista desde un aspecto intelectual y económico, ya que por su trascendencia y complejidad, requiere de vastos conocimientos técnicos del amparo, a la par de un alto presupuesto económico, resultando un tanto difícil de dominar por los litigantes, lo que trae como consecuencia que el mismo no se encuentre al alcance de cualquier gobernado, revelándose entonces ser un Juicio eficiente pero privilegiado.

5.- El Principio de Relatividad de las Sentencias en el Juicio de Amparo contra leyes como en el amparo en general es un atraso en el avance jurídico de nuestro país, por lo que su eliminación evitaría más violaciones a nuestra Carta Magna al existir una declaratoria de inconstitucionalidad de leyes mediante el Juicio de amparo, toda vez que no existiría una invasión de esferas entre los poderes del Estado, en especial entre el legislativo y el judicial, puesto que este último es el encargado de salvaguardar la Constitución y al hacer una declaratoria general solamente estaría cumpliendo cabalmente con la función que le fue encomendada, situación que coadyuvaría a que el poder legislativo enfatice su atención en crear leyes más apegadas a la Constitución, por lo que no existiría en realidad motivo de ofensa entre dichos poderes sino una coordinación entre los mismos a efecto de llevar a cabo la función real de éstos que es la protección del ciudadano en general bajo las directrices de nuestra Ley Suprema, puesto que no es posible que sea más importante una rencilla entre los órganos del Estado que intereses generales de la Nación, y si por el contrario subsiste nuestro citado

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

principio, se estaría violando cada vez más nuestra Constitución, permitiendo que continúe la inequidad de un ciudadano que pudo y tuvo los medios para atacar una ley inconstitucional a través del amparo, frente al resto de ciudadanos que por cualquier circunstancia no tuvo esa oportunidad. Por otro lado, si se eliminase nuestro principio de mérito, el Juicio de Amparo contra leyes en conjunto con las acciones de inconstitucionalidad se complementarían entre sí, haciendo un frente común para la salvaguarda de nuestra Norma Fundamental, creando un filtro de leyes inconstitucionales que traería como resultado el fortalecimiento de nuestro estado de derecho.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

AGUILAR ALVAREZ y DE ALBA, Horacio, El Amparo Contra Leyes, Ed. Trillas S.A., 2ª. Edición, México 1996.

ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, La Legitimación para Defender la Constitucionalidad de las Leyes, Ilemsa, UNAM, México 1947.

ARELLANO GARCIA, Carlos, Práctica Forense del Juicio de Amparo, Ed. Porrúa S.A., 2ª. Edición, México 1983.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa S.A., 7ª. Edición, México 1989.

----- El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa S.A., 25ª. Edición, México 1988.

CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Ed. Porrúa S.A., 7ª. Edición, México 1996.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel, Manual de Temas Legislativos, 1ª. Edición, México 1984.

CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, Primer Curso de Amparo, Ed. EDAL S.A., 1ª. Edición, México 1998.

----- Reglamentación Constitucional de la Justicia Electoral, Ed. EDAL S.A., 1ª. Edición, México 1997.

CASTRO, Juventino V., EL Artículo 105 Constitucional, Ed. Porrúa S.A., 2ª. Edición, México 1997.

----- Hacia el Amparo Evolucionado, Ed. Porrúa S.A., 2ª. Edición, México 1977.

CRAVIOTO CORTEZ, Carlos, Idea y Génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México 1994.

CUEVA DE LA, Mario, Teoría de la Constitución, Ed. Porrúa S.A., 1ª. Edición, México 1982.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MÉXICO

ESTRELLA MENDEZ, Sebastián, La Filosofía del Juicio de Amparo, Ed. Porrúa S.A., s/e, México 1988.

FIX ZAMUDIO, Héctor, El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa S.A., 4ª. Edición, México 1964.

----- Ensayos sobre el Derecho de Amparo, UNAM, 1ª. Edición, México 1993.

GARCIA MAYNEZ; Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa S.A., 42ª. Edición, México 1991.

GONGORA PIMENTEL, Genaro David, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Ed. Porrúa S.A., 4ª. Edición, México 1992.

GRANT, J.A.C., El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad de las Leyes, UNAM, s/e, México 1963.

LANZ DURET, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, Compañía Editorial Continental, 5ª. Edición, México 1972.

LOPEZ PORTILLO y PACHECO, José, Génesis y Teoría General del Estado Moderno, Ed. IEPES, 3ª. Edición, México 1976.

MONTESQUIEU, El Espíritu de las Leyes (Versión Castellana de Nicolás Estévanez), Ed. Porrúa S.A., 7ª. Edición, México 1985.

MOTO SALAZAR, Efraín, Elementos de Derecho, Ed. Porrúa S.A., 10ª. Edición, México 1965.

NORIEGA CANTU, Alfonso, Lecciones de Amparo, Tomos I y II, Ed. Porrúa S.A., 3ª. Edición, México 1991.

PRECIADO HERNANDEZ, Rafael, Lecciones de Filosofía del Derecho, UNAM, 3ª. Edición, México 1997.

RECASENS SICHES, Luis, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa S.A., 5ª. Edición, México 1979.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social, Ed. Porrúa S.A., 5ª. Edición, México 1977.

SAYEG HELU, Jorge, Instituciones de Derecho constitucional Mexicano, Ed. Porrúa S.A., 1ª. Edición, México 1987.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES EN MEXICO

TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa S.A., 22ª. Edición, México 1987.

----- Leves Fundamentales de México, Ed. Porrúa S.A., 22ª. Edición, México 1997.

VILLORO TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa S.A., 9ª. Edición, México 1990.

ZALCE GONZALEZ, Rafael, La Supervivencia del Principio de Relatividad de las Sentencias en los Amparos contra Leyes, Tesis Facultad de Derecho, UNAM, México 1988.

DICCIONARIOS

DICCIONARIO DE FILOSOFÍA, de ABBAGNANO Nicola, Ed. F.C.E., 2ª. Edición, México 1991.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL, de CABANELLAS, Guillermo, Ed. Heliasta, 21ª. Edición, 1989.

DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA, de ESCRICHE, Joaquín, Ed. Themis, s/e, Colombia 1987.

DICCIONARIO DE FILOSOFIA, de FERRATER MORA, José, Ed. Ariel S.A., s/e, Barcelona, 1994.

DICCIONARIO TEORICO Y PRACTICO DEL JUICIO DE AMPARO, de PALLARES, Eduardo, Ed. Porrúa S.A., 5ª. Edición, México, 1982.

DICCIONARIO JURIDICO, de PINA Rafael de y Rafael de Pina Vara, Ed. Porrúa S.A., 17ª. Edición, México 1991.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa S.A., México 1985.

LEGISLACION

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa S.A., 5ª. Edición, México 1994.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Agenda de Amparo, Ed. Isef, 1ª. Edición, México 1999.

LEY DE AMPARO, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Agenda de Amparo, Ed. Isef, 1ª. Edición, México 1999.).

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Agenda de Amparo, Ed. Isef, 1ª. Edición, México 1999.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Agenda de Amparo, Ed. Isef, 1ª. Edición, México 1999.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Ed. Porrúa S.A., 60ª. Edición, México 1992.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, Agenda de Amparo, Ed. Isef, 1ª. Edición, México 1999.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México 1994.

DOCUMENTOS

INICIATIVA DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONTITUCIONAL (1994).

NUESTRA CONSTITUCIÓN, Cuadernos, Número 19, GUEVARA, Julieta, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Talleres Gráficos de la Nación, México 1997.

HEMEROGRAFIA

ALVARADO, Héctor, Revista de Investigaciones Jurídicas, Tomo II, Año 8, Número 8, México 1984.

ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, Revista Lex, México, Octubre de 1995.

SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS, Olga, Revista Lex, México, Octubre de 1995.

JURISPRUDENCIA

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencias y Tesis aisladas 1917-1996, Disco Optico.