



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADA EN DERECHO PRESENTA: LETICIA DURAN GONGORA

ASESORA: LIC. GUILLERMINA COUTIÑO MATA



2007001



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.



**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

ON NACIONAL  
MA F  
K K

**G. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ACADEMICA DE LA U.N.A.M.  
PRESENTE**

**Muy Distinguido Señor Director:**

La compañera **DURAN GONGORA LETICIA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MEXICO"**, bajo la dirección del suscrito y de la Lic. Guillermina Coutiño Mata, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

La Lic. Coutiño Mata, en oficio de fecha 21 de febrero de 2001, y el Lic. Onésimo Terrano Zúñiga, mediante dictamen del 2 de mayo del mismo año, me manifiestan haber probado y revisado, respectivamente, 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 HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F. ~~Mayo 23~~ de 2001.

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

*NOTA DE LA SECRETARIA 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 caso contrario, entendiéndose 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.*

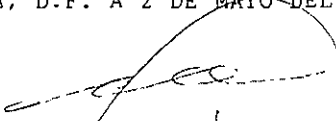
SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y AMPARO DE LA  
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD  
AUTONOMA DE MEXICO.  
P R E S E N T E .

ME FUE TURNADO POR ESE SEMINARIO QUE USTED ATINADAMENTE DIRIGE, EL TRABAJO RECEPCIONAL DE LA ALUMNA LETICIA DURAN GONGORA INTITULADA "EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MEXICO".

DESPUES DE SU ANALISIS Y REVISION, ENCUENTRO QUE EL TRABAJO PRESENTADO REUNE LOS REQUISITOS DEL REGLAMENTO GENERAL DE EXAMENES PROFESIONALES VIGENTE EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, POR LO QUE CONSIDERO SATISFACTORIO EL TRABAJO DE REFERENCIA., PERMITIENDOME INFORMARLE A USTED PARA LOS EFECTOS CONDUCENTES.

SIN MAS POR EL MOMENTO, REITERO A USTED MI RESPETUOSO AFECTO Y MI MAS ALTA Y DISTINGUIDA CONSIDERACION.

RESPECTUOSAMENTE  
CD. UNIVERSITARIA, D.F. A 2 DE MAYO DEL 2000.

  
LIC. ONESIMO SERRANO ZUÑIGA.

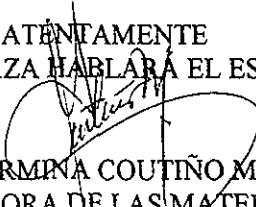
México, Distrito Federal, a 21 de febrero de 2001.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y AMPARO DE LA  
FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Me permito poner a su consideración el trabajo de tesis profesional que bajo la dirección de la suscrita, realizó la alumna LETICIA DURAN GÓNGORA, sobre el tema "EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO", considero, salvo su mejor opinión, que reúne los requisitos reglamentarios para ser sometido al examen profesional respectivo, por lo que muy atentamente le solicito que, de no tener inconveniente, se ordene lo conducente.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo y reiterarle mi admiración intelectual.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"



GUILLERMINA COUTIÑO MATA  
PROFESORA DE LAS MATERIAS  
DE AMPARO I Y AMPARO II.

**A Dios**, por regalarme la dicha de vivir;  
y por ser para mí guía y fortaleza, pero sobre  
todo, el mayor de los consuelos.

**A mis Padres**, a quienes agradezco todo su  
amor y dedicación; y a pesar de que no existe  
homenaje suficiente que compense todos sus  
desvelos y sacrificios, con humildad, respeto y  
admiración, ofrezco a ustedes el presente trabajo.

**A mis Hermanos**, que me han apoyado siempre,  
gracias por su comprensión, cariño y cuidados;  
siempre serán para mí algo muy importante.

**Para Rodrigo Mauricio**, quien con su compañía,  
cariño y paciencia me ha enseñado a compartir y a  
disfrutar la felicidad de pareja. Gracias por llegar  
a mí y convertirte en mi único y verdadero amor.

**Para Adrián, Chayne, Chesna, Gissel, Augusto y Oscarín,**  
quienes con su presencia han llenado mi vida de alegría y ternura;  
espero que mi esfuerzo de superación les sirva de ejemplo y en un  
futuro alcancen todas aquellas metas que se fijen. Les deseo, de todo  
corazón, que salgan siempre adelante.

**A mis abuelitas,** sinónimo de fe, entrega y esperanza.  
Y a mis abuelos (+), a quienes he conocido y sigo  
recordando gracias a ustedes.

Gracias a toda esa gente que de alguna manera ha estado  
conmigo en el afanoso ir y venir universitario, en especial  
a mi empalagosa e inseparable amiga Dalia Castillo León.

A la Universidad Nacional de México, y a la  
Facultad de Derecho, fuentes extraordinarias  
de educación, superación y amor a México.

# EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MEXICO

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>I</b>
--------------------------	----------

## **CAPITULO I. CONTROL CONSTITUCIONAL**

1. Marco conceptual.....	1
2. Supremacía constitucional.....	3
3. Características del control constitucional en México.....	6
4. Control jurisdiccional y control político.....	10

## **CAPITULO II. ANTECEDENTES GENERALES EN MEXICO**

1. Constitución de Cádiz (1812).....	16
2. Constitución de Apatzingán de 1814.....	19
3. Constitución Federal de 1824.....	21
4. Leyes Constitucionales de 1836.....	24
5. Constitución Política del Estado de Yucatán (1841).....	26
6. Acta de Reformas de 1847.....	30
7. Constitución de 1857.....	32
8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).....	35
9. Reformas constitucionales de 1994 y 1996.....	38



## **CAPITULO III. ORGANOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL**

1. Principio de la división de poderes.....	44
2. Estructura del Poder Judicial Federal y distribución de funciones.....	52
3. Organización y facultades del Poder Legislativo Federal.....	74

## **CAPITULO IV.- MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.**

1. Juicio de amparo.	
1.1 Concepto.....	86
1.2 Objeto del Juicio de Amparo.....	88
1.3 Principios rectores del Juicio de Amparo.....	89
1.4 Supuestos de procedencia y substanciación del Amparo Directo.....	97
1.5 Supuestos de procedencia y substanciación del Amparo Indirecto.....	101
1.6 Efectos del amparo.....	106
1.7 Recursos en contra de las sentencias de amparo.....	107
2. Controversias constitucionales.	
2.1 Definición.....	109
2.2 Su objeto y procedencia.....	110
2.3 Sujetos legitimados para ejercitar las controversias.....	111
2.4 Procedimiento.....	114
2.5 Efectos y alcances de las sentencias que resuelven las controversias.....	117
2.6 Recursos previstos por la ley secundaria.....	120

3. Acción de inconstitucionalidad.	
3.1 Naturaleza y objeto de la acción.....	121
3.2 Supuestos de procedencia.....	122
3.3 Sujetos legitimados para ejercitarla.....	124
3.4 Procedimiento y efectos de las sentencias.....	126
3.5 Recursos que prevé la ley secundaria.....	130
4. Controversias electorales.	
4.1 Naturaleza y características.....	130
4.2 Supuestos de procedencia.....	132
4.3 Partes en la controversia electoral.....	137
4.4 Procedimiento ante el Tribunal Electoral.....	139
4.5 Efectos de las resoluciones del Tribunal Electoral y medios de impugnación.....	142
5. Control político.	
5.1 Por el Congreso como órgano bicameral.....	143
5.2 Por la Cámara de Senadores.....	151
5.3 Por la Cámara de Diputados.....	152
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>157</b>
<b>BILIOGRAFIA.....</b>	<b>163</b>

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se caracteriza por ser el icono esencial de donde deben partir todas las normas secundarias y demás actos del poder público que, en forma conjunta van a regir en nuestro país; no obstante, como toda norma jurídica, aquella es susceptible de ser transgredida, en razón de ello el legislador estableció en el propio texto constitucional, los mecanismos de defensa que le permitan a la Carta Magna hacer efectiva su posición como norma suprema y fundamental dentro del sistema jurídico que nos rige actualmente, de tal suerte que los gobernados, ante la existencia de dichos mecanismos, cuenten con una seguridad jurídica respecto a que el estado de derecho será respetado y resarcido cuando así se requiera.

Así pues, el objetivo general del presente trabajo es, esencialmente, determinar los medios de control constitucional vigentes en nuestro país, la observancia y eficacia de los mismos; y, con base en principios tales como el de división de poderes, precisar los mecanismos de vigilancia del orden fundamental con que cuentan el Poder Judicial, el Legislativo e, inclusive aquellos que pudieran corresponder al Ejecutivo. En otras palabras, el propósito a seguir radica en llevar a cabo un análisis del control constitucional mexicano, su desarrollo y efectividad dentro de nuestro sistema jurídico actual.

De igual forma, en la presente investigación documental, se pretenden dilucidar cuestiones particulares que se encuentran aún dispersas en nuestro sistema jurídico, tratando con ello de otorgar una visión conjunta y clara del sistema de control que se establece dentro de nuestra Carta Magna. De entre tales cuestiones resaltan las siguientes: definir si es posible que a través de los mecanismos que se analizan se impida la concentración del poder en uno sólo de los órganos del gobierno en México, determinando si la función reguladora citada puede considerarse como un “candado” utilizado por cada uno de los Poderes de la Unión para limitar de igual forma sus actuaciones, al grado de que éstas no transgredan el margen competencial reconocido por la Ley Suprema; establecer si los multirreferidos medios de defensa constitucional que tienen vigencia en nuestro país pueden considerarse eficaces actualmente y, que tanta importancia y observancia se da a los instrumentos previos de control.

En razón de todo lo anterior, en el primer capítulo se procede a establecer los conceptos teóricos que, a nuestro juicio, resultan básicos y necesarios para un adecuado e integral análisis del tema en estudio, y las características que le son propias; todo ello partiendo del principio de supremacía constitucional. Asimismo, dentro del mismo capítulo, se establecen las diferencias entre los principales sistemas de defensa de la Constitución que hoy en día existen en nuestro país, esto es, entre el control jurisdiccional y el llamado control político.

Por otra parte, dentro del capítulo segundo se exponen, de una manera breve, los antecedentes nacionales del control constitucional, delimitando para ello el campo de investigación al lapso que comprende desde el periodo en que México

inició la lucha por su independencia, esto es, a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, hasta las reformas hechas a nuestra Constitución de 1917, en diciembre de 1994 y agosto de 1996, con el afán de mejorar los mecanismos de verificación del cumplimiento del orden constitucional, y los que actualmente cobran vigencia en México.

Por lo que hace al capítulo tercero, en él se aborda lo relativo a los órganos encargados de ejercitar los distintos mecanismos de tutela constitucional. Para lo cual, tenemos que dichos órganos son, según la naturaleza del medio de que se ejercite, de carácter jurisdiccional o político. Y, finalmente, en el capítulo cuarto se tratan a detalle cada uno de dichos medios o instrumentos de control: los de carácter jurisdiccional: juicio de amparo, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad y controversias electorales; así como los de carácter político, de entre los que podemos mencionar al juicio político y la declaración de procedencia, entre otros.

# CAPITULO I

## CONTROL CONSTITUCIONAL.

### 1. MARCO CONCEPTUAL.

Para poder adentrarnos al tema en cuestión, hay que precisar brevemente que debemos entender por control constitucional, atendiendo para ello a los conceptos que de dicho término dan algunos diccionarios y enciclopedias de carácter jurídico, así como la visión doctrinaria que se tiene del mismo, para posteriormente poder formular un concepto global al respecto.

Etimológicamente, “control” proviene del latín “contra roto lum” que significa “frente a la lista” con la connotación de “comprobar o verificar”<sup>1</sup>; entendiéndose entonces como la posibilidad de poder influir en las decisiones de otros, de tal forma que al relacionársele con la palabra “Constitución”, vista esta última como el documento que contiene los derechos fundamentales de los gobernados, así como las reglas elementales y fines primordiales de la organización política del Estado, tendríamos que el término “control constitucional” se refiere a los actos por medio de los cuales se va a comprobar o verificar el cumplimiento por parte de los órganos del poder público al texto constitucional.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, establece lo siguiente:

*“Los sistemas de control consisten en la intervención directa de la ciudadanía solicitando a las instituciones competentes su intervención o, en su defecto, por instituciones ya sea especializadas (por ejemplo tribunal constitucional) o por medio de cada uno de los poderes...”*<sup>2</sup>

Atendiendo a tal definición, se podría concluir que en México, se habla de control constitucional cuando se hace referencia a los medios o instrumentos con que cuentan los gobernados como protección de su esfera de derechos subjetivos

<sup>1</sup> Diccionario Universal de Términos Parlamentarios Edit Porrúa Coord. Francisco Berlín Valenzuela. 2º edición, México, 1998, p. 285

<sup>2</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Edit. Porrúa. Décima edición. Vol. A-CH, México 1997, p. 672

contra los actos del poder público en general que les cause algún agravio, los cuales pueden ser de carácter jurisdiccional o político. Tal conceptualización, si bien es correcta, desde nuestro parecer resulta incompleta tal y como se deducirá de las siguientes consideraciones.

En sí, dentro de nuestro sistema jurídico se han dado diversas clasificaciones de los medios de control constitucional, de entre las que podemos mencionar la prevista por Enrique Sánchez Bringas<sup>3</sup>, cuyas ideas nos llevan a distinguir entre tres tipos de control: el autocontrol o control previo, que puede darse desde el momento mismo en que las autoridades al tomar posesión de su encargo rinden protesta de guardar y respetar el orden constitucional; el control inductivo, el cual conlleva el hecho de que las autoridades al contravenir a la Constitución enmienden posteriormente su conducta, invalidando y sustituyendo los actos transgresores del texto constitucional<sup>4</sup>; y, el control coercitivo o coactivo, mismo que podrá ser jurisdiccional, político, mixto o neutro, conforme a la naturaleza del órgano encomendado para conocer del mismo.

De una u otra forma, se puede aseverar que el objetivo de la función de control es, efectivamente, el de asegurarse que los actos de la administración pública, los del Congreso o de las cámaras que lo integran, así como los de la judicatura misma, se adecuen a lo establecido en la Constitución o en las leyes que de ella deriven, o bien en ambas.

Es claro que, en caso de que los órganos que constituyen el poder público, superados los controles previo e inductivo, llegasen a desconocer o violar el orden constitucional, puede ser ejercitado alguno de los medios del control constitucional de carácter coercitivo, para que sean verificados sus actos y se determine, en su caso, el incumplimiento del orden constitucional.

Al respecto, tenemos que Francisco Berlín Valenzuela considera que una de las consecuencias de las actividades de control puede ser la de exhibir ante la opinión pública las irregularidades de los funcionarios que no cumplen con las normas jurídicas en el ejercicio de sus responsabilidades, lo cual, además, podría

---

<sup>3</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. "Derecho Constitucional", Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, pp. 610, 615 y ss

<sup>4</sup> Como un ejemplo del control subsidiario o inductivo, se puede mencionar el ejercitado por la Comisión Federal de Derechos Humanos, cuya principal función es vigilar que se respeten las garantías o derechos subjetivos de los gobernados. ídem, pp 644 y 645

conllevar no sólo la corrección de tales conductas, sino inclusive, en casos extremos, el desarrollo de un juicio político en contra de tales funcionarios.<sup>5</sup>

Por otra parte, para el citado autor la función de control puede apreciarse desde dos puntos de vista, uno negativo y otro positivo, el primero de ellos implica que existe una sujeción o limitación al desarrollo de las funciones gubernativas, y el segundo que con ello puede permitirse que los otros órganos del poder público tiendan a participar en forma directa en la función de gobierno, enriqueciendo la misma.<sup>6</sup>

Conforme a todo lo anterior, podemos concluir que los medios de control son todos aquellos mecanismos de defensa de la Constitución, establecidos en ella misma, a través de los cuales se va a limitar, supervisar, vigilar, o propiamente dicho, controlar el ejercicio y el debido cumplimiento del orden constitucional.

## 2. SUPREMACIA CONSTITUCIONAL.

En el sistema jurídico mexicano, la Constitución es considerada como la norma fundamental, por la que deben guiarse todos los ordenamientos legales y demás disposiciones emanadas del poder público. Se trata de la máxima expresión normativa del Estado Mexicano, puesto que en ella se ven reflejadas una serie de decisiones elementales, que repercuten finalmente en los diferentes ámbitos de desarrollo de la Nación.

El principio de supremacía constitucional, se refiere, precisamente, a que la Constitución debe ser respetada en todo momento y que todo acto de autoridad, sea legislativo, ejecutivo o judicial, debe estar acorde con lo que ella misma dispone.

Así, tenemos que la propia Constitución establece y, a la par, defiende su supremacía, esto último a través de mecanismos de control, los cuales permiten, por una parte, vigilar el cumplimiento de las funciones de cada uno de los Poderes, ya sea entre sí o por que un particular lo motivare, y por otra, estar en posibilidad de enmendar sus actos, en caso de que éstos llegaren a ser inconstitucionales.

---

<sup>5</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica México, 1994. p. 141

<sup>6</sup> Idem, pág. 140



El fundamento del principio de supremacía de la Constitución lo encontramos actualmente en el artículo 133, cuyo antecedente inmediato es el diverso 126 de la Constitución de 1857. El actual precepto constitucional textualmente indica lo siguiente:

*“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.”*

De acuerdo con la primera parte del referido artículo 133, es ley suprema del país la Constitución Federal; así como las leyes que emanen de ella, expedidas por el Congreso de la Unión; y, los tratados, mismos que se encuentran sujetos a la condición de que no deben ser contrarios al texto constitucional. Por lo que respecta a los ordenamientos jurídicos emitidos por los Congresos Locales, es evidente que los mismos, atendiendo a lo que el propio precepto constitucional señala, deben adecuarse a la Constitución Federal.

Así, todas las leyes, sean orgánicas o reglamentarias, federales o locales, no pueden ni deben ser contrarias a la Norma Suprema del Estado, a la cual deben atender las legislaturas respectivas, durante el proceso de creación de leyes, es decir, deben respetar en todo momento los lineamientos que de manera expresa se especifican en la Constitución Federal sin alejarse de su sentido y alcance.

El maestro Ignacio Burgoa señala *que el principio de supremacía constitucional, se explica lógicamente por el carácter de “ley fundamental” que ostenta la Constitución, ya que sin él no habría razón para que fuese suprema,*<sup>7</sup> ello en virtud de que se trata del fundamento o fuente de validez formal de la estructura jurídica del Estado, en el sentido de que es de donde debe partir toda norma secundaria y a la vez es el límite que esta última tiene, ya que no debe apartarse ni sobrepasar al ordenamiento constitucional.

---

<sup>7</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1997. p. 91

La supremacía de la Constitución conlleva entonces que ésta sea la base de donde deben partir todas las leyes que conforman el sistema jurídico mexicano, puesto que, como ya se precisó, ninguna de ellas debe ser, en principio, contraria al texto constitucional; dado que, de existir confrontación entre las leyes ordinarias y la Constitución, aquellas serían, desde luego, susceptibles de ser impugnadas a través de alguno de los mecanismos de control que para el efecto establece la propia Constitución, pudiéndose generar con ello su nulidad, invalidez, inoperancia, ineficacia, y concretamente, su inconstitucionalidad.

Cabe señalar que, en su obra “Derecho Constitucional Mexicano”, Felipe Tena Ramírez argumenta que *la defensa de la Constitución debe levantarse frente a los poderes públicos, cuyas limitaciones son el objeto de la propia Constitución; agrega que esas limitaciones de los poderes entre sí y de los poderes en relación con los individuos, sólo pueden ser saltadas e infringidas por los mismos órganos limitados.*<sup>8</sup> Sin embargo, consideramos que la supremacía de la Constitución debe ser observada por todos, gobernados y gobernantes, siendo estos últimos sobre quien recae una responsabilidad mayor, en virtud de que gran parte del pueblo de México ignora el contenido de nuestra Ley Fundamental.

De ahí que, en el artículo 128 de nuestra Constitución se señale lo siguiente:

*“Artículo 128.- Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”*

Así, tenemos que son los órganos del poder público los que cuentan con la posibilidad de evitar o prevenir, y en ocasiones subsanar por sí mismos, cualquier violación que atente o vaya en contra de las disposiciones fundamentales que contiene la Constitución Federal, pero dado que en ocasiones no es viable que ello se dé, se establecen los referidos medios coactivos de control, que ya sea por vía jurisdiccional o política, tienen como finalidad hacer que el texto constitucional sea respetado por los órganos del poder público o bien, si éstos con sus actos han violado el texto constitucional buscar la manera de corregirlos y dirigirlos al sentido que estipula la Constitución, reparando con ello la transgresión constitucional sufrida.

---

<sup>8</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe Derecho Constitucional Mexicano. Trigésima Edición Editorial Porrúa México, 1995, p. 491

El propio Tena Ramírez, señala que *“si alguna ley debe ser cumplida y observada -espontánea o coercitivamente- es la ley suprema del país”*,<sup>9</sup> y considera que sólo como excepción se pueden dar violaciones constitucionales dentro del orden jurídico regular, pero que si llegare el caso de que la excepción se convirtiera en regla, se daría con ello lugar a que la anarquía o el despotismo reemplazaren al orden constitucional que debe imperar en nuestro país.

Por eso, ante la afirmación exacta de que la Constitución Federal es la Ley Suprema en nuestro sistema jurídico mexicano y que, no obstante ello, es susceptible de llegar a ser infringida, es el caso que dentro de la misma, lógicamente se establezcan mecanismos o instrumentos de carácter jurídico encaminados a defenderla de todo acto, legislativo o no, que conlleve contraposición o violación a la misma, pudiendo ser dichos mecanismos preventivos o bien, subsanadores, llegando en ocasiones, en vía de consecuencia a ser sancionadores.

Se puede entender entonces la importancia de que existan diversos mecanismos y, por ende, órganos de control encargados de verificar que leyes ordinarias, decretos y decisiones de las autoridades se apeguen a la Ley Suprema, o bien, que en su caso, decidan sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las mismas; puesto que con ello se trata de lograr que en todo momento sea observada y respetada nuestra Constitución Federal.

### **3. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO.**

Como ha quedado precisado, la Constitución Federal es la norma suprema en nuestro sistema jurídico y, por lo tanto, los poderes públicos y cada uno de sus funcionarios, en los ámbitos federal y local, deben ajustar, en principio, sus actos a aquélla; esto es, antes que todo deben cerciorarse de que los mismos no se alejen o contravengan lo dispuesto en la ley fundamental.

Se trata de un autocontrol, en donde las autoridades que emiten y aplican las normas se encuentran obligadas a que sus actos y decisiones se apeguen en todo momento a la Constitución. Sin embargo, no siempre es factible que en la etapa previa a la realización del acto, pueda la autoridad determinar con toda certeza que

---

<sup>9</sup> *Ibidem*

el mismo llegue a ser inconstitucional, por lo cual existe la posibilidad de que la propia autoridad enmiende su equivoco o bien, que llegado el momento se ejerciten los mecanismos de control correspondientes a efecto de que el acto se apegue a la Constitución.

Al respecto, el maestro Tena Ramírez, nos habla de la defensa de la Constitución por actos propios y por actos ajenos.<sup>10</sup> La defensa de la Constitución por actos propios, debemos entenderla como la enmienda que realiza la propia autoridad, una vez que se ha percatado de la inconstitucionalidad de sus actos o decisiones, esto es, se trata de una especie de autorrevisión. Por su parte, la defensa de la Constitución por actos ajenos, comprende el hecho de que una autoridad decidirá sobre la constitucionalidad de actos emanados de una autoridad distinta a ella; esto es, se establece un tipo de interrelación entre los tres poderes de gobierno, que tiende, mas que nada, a fortalecer el equilibrio que en el propio sistema jurídico mexicano se demanda a través del principio de división de poderes.<sup>11</sup>

En este sentido, encontramos que tratándose de actos propios, los poderes Legislativo y Ejecutivo cuentan con la posibilidad de enmendar su acto, si éste ha resultado ser inconstitucional, de oficio o bien, por medio de recurso que se haga; y, por lo que hace a los actos ajenos, el Poder Legislativo tiene la posibilidad de negarse a dar la aprobación a actos que provengan del Ejecutivo, si considera que los mismos se alejan del texto constitucional, además de contar con instrumentos de carácter político a través de los cuales ejercitar las facultades de control que le son propias, en tanto que el Ejecutivo, por el contrario, no puede rehusarse a llevar a cabo la ejecución de una decisión, llámese decreto o ley, expedida conforme al proceso legislativo que establece la Constitución, puesto que de ser así, tendríamos que considerar al Poder Ejecutivo como un órgano revisor<sup>12</sup> de última instancia en dicho proceso, lo cual sobrepasaría las facultades que al respecto se le otorgan al mismo en el artículo 72 de la Constitución Federal.

Mención aparte tiene el Poder Judicial, en atención a que si bien, debe evitar que sus actos sean inconstitucionales, no puede, en caso contrario, enmendarlos de oficio, sino que para ello requiere que el particular afectado ejercite los recursos que para el efecto establecen las leyes<sup>13</sup>; y, respecto de los actos de otras autoridades,

<sup>10</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 536

<sup>11</sup> Cfr. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Op. Cit. p. 286

<sup>12</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 539

<sup>13</sup> Sin dejar de advertir que cuando el citado Poder Judicial Federal actúa como contralor de la Constitución, sus actos no pueden ser violatorios de garantías individuales.

tiene la competencia necesaria para revisarlos y decidir sobre su constitucionalidad, encontrándose, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, obligados a respetar y ejecutar sus decisiones.

Ahora bien, tenemos que doctrinariamente se habla del control constitucional por vía de acción y por vía de excepción, consistiendo el primero de ellos en la tramitación de un juicio autónomo e independiente, en donde el afectado impugna, señalando como inconstitucional, un acto de autoridad; por su parte, el segundo, consiste en que cualquier juez dentro de un procedimiento que ante él se ventile, está en posibilidad de decidir si aplica o no determinada ley si considera que la misma contraviene a la Constitución Federal.

Al respecto, puede decirse que en nuestro país esto último no tiene aplicación en la práctica<sup>14</sup>; no obstante que, en la parte final del artículo 133 se señale que los jueces de los Estados deben arreglarse a lo estipulado por la Constitución, leyes federales y tratados, aun cuando existan disposiciones en contrario en su derecho local.

Lo anterior es así, en virtud de que los jueces locales no pueden ni deben quedar facultados para decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos, legislativos o no, pues se estaría dejando de lado a los Tribunales Federales, que son los que primordialmente tienen competencia para decidir sobre esas cuestiones. Tal afirmación encuentra apoyo en la tesis P./J. 74/99, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, misma que a la letra señala:

***"CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.*** El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene 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.". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional,

<sup>14</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. La defensa jurídica de la Constitución en México. Orlando Cárdenas Editor, S A. DE C.V., México, 1990. P 32

*no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.*"<sup>15</sup>

Así pues, el control constitucional en nuestro país, presupone la existencia de diversos mecanismos que son ejercitados por vía de acción, y que pueden ser, principalmente, de carácter jurisdiccional (juicio de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y controversias electorales), o bien, de carácter político (funciones de control del Poder Legislativo). Los órganos ante los cuales se van a ejercitar dichos medios de control serán, en consecuencia, de carácter judicial o bien, de carácter político.

Con relación a quienes se encuentran legitimados para hacer valer los diversos medios de control, se debe atender a los preceptos constitucionales y sus leyes reglamentarias que regulan a cada uno de ellos, lo cual, será analizado en capítulos posteriores.

De igual forma, dependiendo del mecanismo de defensa de la Constitución que se ejercite, los efectos de la resolución respectiva tendrán carácter general o bien, especial, cuando aquélla sólo sea aplicable al caso concreto y limite sus efectos al mismo.

Es de señalar que la doctrina hace mención, además del jurisdiccional y político, del control realizado por órgano mixto y por órgano neutro. En el primero de ellos se hace referencia a la conjunción de los órganos jurisdiccional y político, esto es, ambos conocerán de la impugnación que se haga de un mismo acto de autoridad, llevando para el efecto distintos procedimientos y, en consecuencia, emitiendo cada uno de ellos el fallo correspondiente.

Al respecto Alberto del Castillo del Valle señala que *"cada uno de esos procedimientos se siguen con independencia de la actuación del otro órgano estadual y cada uno de éstos dicta la resolución que deba emitir, sin consultar al órgano controlador o codefensor de la Ley Fundamental."*<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Semanario Judicial de la Federación Novena Epoca, tomo X Agosto de 1999, página 5

<sup>16</sup> Idem, p 36

Por su parte, el control neutro corresponde al propio Estado a través de los órganos que lo conforman y con base en las atribuciones o facultades que les son propias a cada uno de ellos, tal es el caso del plebiscito, el refrendo y la promulgación, entre otros. Se considera, sin embargo, que dichas facultades no pueden considerarse como un medio de control de la constitucional, ya que las mismas se encuentran dirigidas a regular, de manera general, al sistema jurídico a través de los órganos del Estado, pero no, al menos de manera directa, a la defensa de la Constitución.

#### **4. CONTROL JURISDICCIONAL Y CONTROL POLÍTICO.**

En México, los sistemas coercitivos de defensa de la Constitución se clasifican atendiendo a la naturaleza judicial o política del órgano al cual se ha encomendado dicha defensa, de ahí que hablemos de un sistema de control jurisdiccional y un sistema de control político.

Se trata, en uno y otro sistema, de un conjunto de instrumentos jurídicos, que tienen como objeto velar por el respeto a la Constitución Federal y, en cierta forma, impedir la concentración del poder absoluto en manos de uno solo de los Poderes constituidos, puesto que éstos se van a controlar y limitar recíprocamente en el ejercicio de sus funciones, precisamente, a través de dichos mecanismos de control.

Esto es, ambos sistemas de control van a coincidir en su objetivo principal, que es precisamente la defensa de nuestra Ley Suprema, además de que los mismos requieren para su actualización de la existencia de un acto concreto proveniente del Poder Público que sea presumiblemente contrario al orden constitucional, no obstante existen determinadas particularidades que los hace ser diferentes entre sí. De ahí que, de acuerdo al medio de control que se ejercite van a variar, como ya se mencionó, el órgano ante el cual deben presentarse, así como el sujeto que lo ejercita, el procedimiento y desde luego, los efectos de las resoluciones respectivas.

##### **El control jurisdiccional.**

Este tipo de control, en principio, se caracteriza por el hecho de que se encomienda la defensa de la Constitución al Poder Judicial Federal, el cual debe

actuar en todo momento con independencia, imparcialidad y objetividad al resolver todos y cada uno de los casos sometidos a su conocimiento.

El maestro Ignacio Burgoa señala como peculiaridades del sistema jurisdiccional de control de la Constitución los siguientes:<sup>17</sup>

*“1.- La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para impartirla, o se ejerce por las autoridades judiciales en observancia del principio de supremacía de la Ley Fundamental.*

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

*3.- Ante el órgano judicial de control se substancia un procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el sujeto específico agraviado y el órgano de autoridad de quien proviene el acto (lato sensu) que se impugne, o bien dentro de los procedimientos judiciales comunes ante la que se ventilan, prescinde de la aplicación u observancia de la de la ley o acto stricto-sensu que se haya atacado por inconstitucional por el agraviado.*

*4.- Las decisiones que en uno y otro caso de los apuntados anteriormente emite el órgano de control, sólo tienen efecto en relación con el sujeto peticionario en particular, sin extenderse fuera del caso concreto en relación con el cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad”.*<sup>18</sup>

Basándonos en tales distintivos del control jurisdiccional y tomando en cuenta que para efectos del presente trabajo, analizaremos como medios de control jurisdiccional al juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y las controversias electorales, encontramos que sólo en el primero de ellos, esto es, en el juicio de amparo, es en donde se reúnen, de manera efectiva, todas y cada una de las características que señala el maestro Burgoa.

Lo anterior es así toda vez que, del juicio de amparo conocerá siempre un órgano judicial federal, motivado por un gobernado que ha sido agraviado en su esfera jurídica por un acto de autoridad, dando con ello lugar a un proceso dentro

<sup>17</sup> Es preciso señalar que la mayoría de los autores que se consultaron adoptan o hacen suyas tales características, razón por la cual, las mismas se han tomado como base para el análisis respectivo en el presente apartado.

<sup>18</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de amparo. Editorial Porrúa, México, 1999, Trigésima quinta edición, página 156.



del cual se dará por lo menos el informe de la autoridad y los alegatos respectivos para, finalmente, resolver con base en los hechos que deriven de cada caso concreto, teniendo tales resoluciones efectos particulares, esto es, los mismos se limitarán respecto del individuo que haya solicitado la protección jurisdiccional.

Ahora bien, por lo que respecta a los siguientes tres medios de control jurisdiccional que son: las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias electorales, ellos coinciden con el juicio de amparo en cuanto a que deben ser ejercitados ante órgano judicial y que además se trata de verdaderos procedimientos con carácter contencioso, variando desde luego la substanciación o trámite legal que ha de llevarse dentro de cada uno; pero, es de comentarse que dichos medios de defensa constitucional se apartan de algunas de las características anteriormente transcritas, particularmente, en lo que se refiere a los sujetos que deben ejercitarlos, así como a los efectos de sus respectivas resoluciones.

Así tenemos que, en tratándose de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, solamente se encuentran legitimadas para hacerlas valer las autoridades a que hace referencia el artículo 105 constitucional, en sus fracciones I y II; y, respecto de los efectos del fallo que se emita, éstos podrán ser generales o erga omnes, cuando la resolución que decida una controversia motivada por actos materialmente legislativos o una acción de inconstitucionalidad que declare la invalidez de la norma o normas que se impugnan, sea aprobada por mayoría de ocho votos de los ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte.

Finalmente, cuando se trata de controversias en materia electoral, ya sea el recurso de apelación, el juicio de inconformidad, el recurso de reconsideración, el juicio de revisión constitucional o, inclusive, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, los mismos deben ser ejercitados por los ciudadanos y los candidatos, o bien, por los partidos políticos u organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos por medio de sus representantes. En estos casos las sentencias tendrán efectos particulares, no obstante que, pudiera decirse que en virtud de las características de este tipo de controversias, los efectos pudieran considerarse generales.

Como ya se ha mencionado, los citados medios de control jurisdiccional serán objeto de análisis en un capítulo posterior, en donde todas y cada una de las

peculiaridades que los identifican serán detalladas con el ánimo de lograr un estudio integral de cada uno de ellos.

### **El control político.**

Este sistema de control se caracteriza porque en él, se confía la defensa de la Constitución a un órgano político, mismo que puede ser alguno de los ya existentes dentro de la división de poderes, o bien, que puede ser creado especialmente para que sirva de protector de la constitucionalidad<sup>19</sup>, actuando éste al lado de los poderes ya constituidos.

Las características que del sistema de control político señala el maestro Burgoa Orihuela son las siguientes:

*“1.- La preservación de la ley fundamental se encomienda, bien a un órgano distinto de aquéllos en quienes se depositan los tres poderes del Estado, o bien se confía a alguno de éstos.*

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

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

*4.- Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos erga omnes o absolutos<sup>20</sup>”*

El ejemplo clásico del sistema de control político lo encontramos en la Constitución Centralista de 1836, concretamente en la Segunda de las siete leyes que la conformaban, en donde se estableció la defensa constitucional por un órgano político denominado Supremo Poder Conservador, cuya función era la de proteger la pureza de la Constitución<sup>21</sup>, esto es, previa solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad realizada por alguno de los órganos estatales, correspondía a dicho órgano político conocer y resolver respecto de leyes o decretos que se consideraban contrarios a la Constitución, así como de actos del Poder Ejecutivo, cuando éstos fueran contrarios al propio texto constitucional; siendo los efectos de

<sup>19</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. p. 492

<sup>20</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de amparo. Op. Cit. p. 155.

<sup>21</sup> NORIEGA CANTU, Alfonso. “El Supremo Poder Conservador”. Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXVIII, número III, septiembre -diciembre de 1978, UNAM. p. 738.

sus resoluciones los de anular las disposiciones y los actos que habían sido impugnados.

Actualmente, el control político en México se encomienda principalmente a uno de los Poderes del Estado, en sí, al Poder Legislativo, mismo que, en los términos ya descritos, ejercita diversos medios que le permiten vigilar, limitar y controlar, particularmente y de una manera más pronunciada, los actos del Poder Ejecutivo.

El maestro Francisco Berlín Valenzuela, señala que *"Cuando se habla de esta función se hace referencia al significado del término en el sentido de la inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el parlamento sobre la actividad que realiza el ejecutivo, con la finalidad de verificar que ajusta sus actos a las disposiciones establecidas en la ley."*<sup>22</sup>

Se ha llegado a estimar que puede existir una limitación para este tipo de control, ello a raíz de la posible vinculación entre el titular del Ejecutivo y la mayoría del Congreso; sin embargo, dada la apertura democrática que vivimos hoy en día en nuestro país, es viable considerar que tal limitación tienda a disminuir al grado que se llegue a tener la plena confianza de que el control político será ejercitado de manera objetiva e imparcial.

Así las cosas, tenemos que el Congreso de la Unión, sus Cámaras o, en su caso, la Comisión Permanente, cuentan con una serie de facultades de control sobre el Ejecutivo y otras autoridades, que tienden a comprobar, registrar, analizar, revisar, examinar e inclusive sancionar las actividades que aquél realiza<sup>23</sup>, siendo claros ejemplos de ello la ratificación de nombramientos, el juicio político de responsabilidad y la declaración de procedencia, entre otros.

Los mecanismos que corresponden al sistema de control político son ejercitados por los propios órganos del Estado a quienes perjudique la disposición o acto viciado de inconstitucionalidad, y, por lo que se refiere al procedimiento que ha

---

<sup>22</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco Op. Cit p 139.

<sup>23</sup> Este tipo de control, a diferencia del jurisdiccional, aún no ha dado muestra de ser determinado por la neutralidad e imparcialidad que se requiere, sino que, como lo señala el maestro Vázquez del Mercado en su obra "El control de la constitucionalidad de la ley", el mismo se basa en criterios de oportunidad política, en atención a que al estar el Poder Legislativo conformado por diversas fracciones políticas, existe una gran tendencia partidista y por ende la resolución respectiva puede llegar a favorecer o bien, a perjudicar a aquel a quien se atribuye el acto inconstitucional, dependiendo de que exista o no vinculación entre éste y la mayoría parlamentaria.

de seguirse en estos casos, podemos decir que, efectivamente, no se trata de un procedimiento contencioso o de un verdadero juicio, puesto que dentro del mismo el órgano político goza de una amplia discrecionalidad al emitir sus resoluciones, resaltando además la ausencia de los formalismos legales a que se encuentran sometidos los órganos del Poder Judicial.

Ahora bien, por lo que hace a los efectos que pueden producirse, respecto del control político, éstos podrán ser particulares o bien erga omnes, ello dependiendo del mecanismo de control que se haga valer, en virtud de que actualmente, son varios los medios o instrumentos de carácter político con que cuenta el Poder Legislativo y en consecuencia varios los efectos que se tendrán con su ejercicio. Lo anterior será confirmado con el estudio que se realice de aquéllos en el apartado correspondiente a los medios de control político.

## CAPITULO II ANTECEDENTES GENERALES EN MEXICO.

### 1.- CONSTITUCIÓN DE CADIZ (1812).

Podemos considerar que la Constitución de la Monarquía Española, llamada también Constitución de Cádiz, en virtud de haber sido en esta provincia española donde fue jurada en marzo de 1812, es el primer antecedente constitucional al cual debemos referirnos, ya que, aun cuando la misma no rigió en el México independiente sino únicamente durante los movimientos de emancipación dados en lo que entonces era la Nueva España, influyó de manera importante, junto con la Constitución norteamericana de 1787 y la francesa de 1793, en las Constituciones que le sucedieron en la historia de nuestro país.

Conviene mencionar que antes de ser jurada en la Nueva España la Constitución de Cádiz, concretamente en abril de 1812, Ignacio López Rayón elaboró un proyecto de Constitución que fue denominado "Elementos Constitucionales" o "Elementos de Rayón", en donde se reconocía que la soberanía dimanaba del pueblo, residía en la persona de Fernando VII y sería ejercida por el Supremo Congreso Nacional Americano; siendo, dicho proyecto, censurado por el propio Rayón en 1813.<sup>24</sup>

Ahora bien, la Constitución de Cádiz que fue promulgada el 30 de septiembre de 1812 en la Nueva España, pero que tuvo una vigencia real a partir del mes de septiembre de 1813, fue abolida en 1814, ello a raíz de que Fernando VII restauró el sistema absolutista en España en mayo de ese mismo año. Sin embargo, y no obstante el intento constitucional de 1814 llevado a cabo en Apatzingán, en el año de 1820, como consecuencia de la revolución liberal, Fernando VII se ve obligado a restablecer la Constitución de Cádiz. En la Nueva España, el virrey Apodaca se oponía a ponerla en vigor, apoyándose en el Plan de la Profesa, en donde se señalaba que en tanto el gobierno virreinal se viera reprimido por las luchas revolucionarias, debía atender sólo a las Leyes de Indias, pero a pesar de dicho Plan y del grupo de españoles que intentaba ponerlo en práctica, término por declarar restablecida en todo el virreinato la Constitución de Cádiz.

---

<sup>24</sup> Cfr TENA RAMÍREZ, Felipe Leyes Fundamentales de México. Vigésima edición Editorial Porrúa, México, 1997, pp. 23-25

Y si bien, la Constitución de Cádiz, como algunos autores lo estiman, no llegó a aplicarse plena y oportunamente en la Nueva España,<sup>25</sup> debe reconocerse que en ella se plasmaron principios básicos que, como se ha hecho mención, inspiraron en cierta forma a las posteriores Leyes Fundamentales y que, hasta la fecha, se siguen observando, como lo es el principio de división de poderes. Esto es, se trataba de una Constitución de carácter liberal, en donde en una monarquía moderada se confería el Poder Legislativo a las Cortes, el Ejecutivo al Rey y el Judicial a los tribunales.

En el documento constitucional que nos ocupa se señalaba que correspondía la aplicación de las leyes en las causas civiles y criminales exclusivamente a los tribunales y que ni las Cortes ni el Rey podrían ejercer en ningún caso las funciones de carácter judicial a aquél encomendadas, las cuales eran casi nulas por lo que se refiere a la protección de derechos individuales.<sup>26</sup>

En cuanto a las facultades de control, se precisaron algunas que, en cierta forma, revistieron un carácter mixto, toda vez que participaban tanto las Cortes como el Supremo Tribunal. En el texto constitucional se señaló que el Rey no estaba sujeto a responsabilidad, más no así los secretarios y consejeros del Despacho, correspondiendo al Supremo Tribunal de Justicia juzgar a estos últimos, previa declaración de las Cortes para la formación de la causa y, respecto de las órdenes que aquéllos hubieran dictado y que fueran contrarias a la Constitución o las leyes. Cabe destacar que, inclusive, los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia, podían, a petición del Rey y con opinión del Consejo de Estado, ser sujetos de responsabilidad ante el propio tribunal, desde luego atendiendo a la declaración que al efecto hicieran las Cortes.

Como puede observarse, lo que bien podríamos llamar el control político en la Nueva España, era desarrollado por las Cortes, uno de los primeros antecedentes de nuestro Poder Legislativo, las cuales tenían a su cargo, entre otras importantes atribuciones, la de hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos, teniendo en ese aspecto cierta ventaja respecto del Rey, aun cuando éste contaba con determinadas facultades como las reglamentarias y de nombramiento de determinados funcionarios (como el de los magistrados del

---

<sup>25</sup> Cfr. CHAVEZ PADRÓN, Martha. Evolución del Juicio de Amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1990. p. 30

<sup>26</sup> Dentro del texto de la Constitución de Cádiz, encontramos que en el Título IX, se señalan en varios artículos diversas prerrogativas, como lo son el derecho a la instrucción pública y las libertades de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin que desde luego se haya señalado algún medio a favor de los gobernados para hacer que se respetaran. Llegado el caso, dichas prerrogativas

Supremo Tribunal de Justicia), además de contar con un Consejo de Estado, quien se encargaba de apoyarlo en sus dictámenes sobre asuntos gubernativos como los referentes a la sanción de leyes, la declaración de guerra y la celebración de tratados. Es de destacar que la mayoría de las decisiones del monarca debían realizarse con el consentimiento de las Cortes,<sup>27</sup> mismas que de ninguna manera y bajo ningún pretexto podían suspenderse ni disolverse. Cabe mencionar que, en el artículo 128 de la Constitución de Cádiz, se señalaba que los diputados sólo podrían ser juzgados por el tribunal de las Cortes, en tratándose de las causas criminales que contra ellos se intentaran.<sup>28</sup>

Con lo expuesto hasta aquí, podemos decir que destacan como principales mecanismos de control plasmados en la Constitución de Cádiz, el procedimiento seguido a los diputados de las Cortes, de carácter político, que contemplaba el referido artículo 128, aún cuando este tipo de procedimiento no fue expresamente enfocado a sancionar a los funcionarios por infracciones a la constitución; y, el juicio de responsabilidad que se les seguía a los secretarios de despacho y demás funcionarios públicos (con excepción del rey), en donde, como ya se mencionó, las Cortes tenían la facultad de hacer efectiva dicha responsabilidad, remitiendo los documentos al Tribunal Supremo de Justicia, mismo que emitía la resolución respectiva. Esto es, en este último caso el órgano parlamentario sólo se encargaba de reunir los elementos, datos y documentos necesarios para fincar la responsabilidad y al final quien resolvía era un órgano de carácter jurisdiccional.

Así, dentro de este documento constitucional encontramos un antecedente importante de la actual declaración de procedencia,<sup>29</sup> así como del juicio político,<sup>30</sup> este último con la variante de que en ese entonces se trataba de un medio de control de carácter mixto, dada la naturaleza del órgano ante el cual se seguía el proceso respectivo.

---

<sup>27</sup> En el artículo 172 de la Constitución de Cádiz se señalan las restricciones a las que se encuentra sometido el Rey y, de las cuales, se aprecia la desventaja en la que éste se encontraba respecto de las Cortes. Podemos decir, que se trataba de una monarquía limitada constitucionalmente.

<sup>28</sup> Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit., pp. 62, 74, 75, 80, 81, 87-91 y 103

<sup>29</sup> Cfr. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T. *El Congreso de la Unión. Integración y regulación* UNAM, México, 1997, p. 121.

<sup>30</sup> Cfr. *Idem*, p. 127

## 2.- CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

Una vez convocado el Congreso en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, José María Morelos dio a conocer bajo el nombre de Sentimientos de la Nación el documento que, en 23 puntos, establecía los principios fundamentales en los que habrían de basarse para la elaboración de la nueva Constitución, los cuales recogían el pensamiento socio-liberal de aquella época. El 6 de noviembre de 1813, el Congreso instaurado expidió el Acta de Independencia, acto seguido y por causas de guerra tuvo que trasladarse a otro lugar; finalmente, después de andar por distintos pueblos, el 22 de octubre de 1814, expidió en Apatzingán el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, mejor conocido como Constitución de Apatzingán.

Aunque la Constitución de 1814 no tuvo vigencia, resulta interesante analizar su contenido, concretamente por lo que hace a los medios e instituciones de control constitucional que en la misma se establecieron, ello en virtud de ser éstos objeto esencial del presente trabajo.

El primer apartado de la Constitución de Apatzingán, denominado “Principios o elementos constitucionales”, contenía, entre otros capítulos, uno dedicado a los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, sin embargo, omitió establecer algún medio o mecanismo de defensa por medio del cual se obligara a los gobernantes a respetar tales derechos.

Sobre el particular, el maestro Burgoa Orihuela señala lo siguiente:

*“...no obstante que la Constitución de Apatzingán contiene los derechos del hombre declarados en algunos de sus preceptos integrantes de un capítulo destinado a su consagración, no brinda, por el contrario, al individuo, ningún medio jurídico de hacerlos respetar, evitando sus posibles violaciones o reparando las mismas en caso de que ya hubiesen ocurrido.”<sup>131</sup>*

Esto es, aun no se vislumbraba completamente la defensa de los derechos subjetivos y, por ende, de la propia Constitución; no existía intento alguno para establecer un medio de control que se hiciera valer a instancia de los propios ciudadanos ante las posibles violaciones constitucionales que les afectaran directamente. En la Constitución de Apatzingán el control se limitaría, como en la Constitución de Cádiz, a determinar la responsabilidad política y, en algunos casos,

<sup>11</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Op Cit. p. 102.



la de carácter penal de los funcionarios de gobierno,<sup>32</sup> cuando éstos actuaran fuera del marco establecido por ella misma.

Así, tenemos que, el segundo apartado, dedicado a la forma de gobierno, establecía como máximas autoridades al Supremo Congreso, como cuerpo representativo de la soberanía del pueblo,<sup>33</sup> compuesto por diecisiete diputados; al Supremo Gobierno, conformado de tres individuos; y, al Supremo Tribunal de Justicia, integrado por cinco miembros.<sup>34</sup>

Dentro de dicha estructura, correspondía al Supremo Congreso hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del propio Congreso, así como de los demás funcionarios públicos. En el caso de los secretarios del Supremo Gobierno, éstos serían responsables de los decretos y órdenes que emitieran cuando las mismas fueran contrarias a la Constitución o a las leyes. Una vez que se hubiera dado lugar a la formación de la causa, el Congreso remitiría todos los documentos que integran la misma al Supremo Tribunal de Justicia, ante el cual sería substanciado el procedimiento.<sup>35</sup>

Por otra parte, en la Constitución de 1814, se creó una nueva institución denominada "Tribunal de residencia", al cual correspondía conocer, de manera privativa, de las acusaciones que se hicieran en contra de los funcionarios del Supremo Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia. En estos casos, los miembros del Supremo Gobierno, serían sujetos al juicio de residencia, pero durante el tiempo de su administración solamente podrían ser acusados por los delitos de herejía, apostasía y los de Estado (infidencia, concusión y dilapidación), así como por la infracción al artículo 166, en el que se establecía que no podría arrestarse a ningún ciudadano por más de 48 horas. De igual forma, los diputados del Supremo Congreso, a pesar de ser inviolables por sus opiniones, sólo quedarían sujetos al juicio de residencia, respecto de sus actos en la

---

<sup>32</sup> Dentro del presente capítulo se hará alusión a la responsabilidad de los funcionarios públicos y a la forma en que ésta ha de hacerse efectiva, ello en virtud de que, si bien, este tipo de control no encuadra por completo en las características del control político, si constituye un medio de control de carácter preventivo, o en su caso sancionador que, aunque no siempre esté expresamente establecido, trata evitar, o bien, sancionar, los actos de los funcionarios que se aparten de las facultades que les han sido conferidas y que, por ende, van en contra de la Ley Fundamental.

<sup>33</sup> El artículo 5º de la Constitución de Apatzingán establece que "Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución "

<sup>34</sup> Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México* Op Cit. p. 36

<sup>35</sup> Cfr. Idem. p. 44-47

administración pública y, durante su diputación, sólo podrían ser acusados por los delitos que ya han sido mencionados.<sup>36</sup>

Los juicios de residencia, que no eran otra cosa que juicios de responsabilidad, substanciados ante un tribunal especial y diverso al tribunal constituido, deberían quedar concluidos en tres meses, de lo contrario, el acusado quedaría absuelto y, únicamente podría prorrogarse por un mes cuando fuera admitido el recurso de suplicación. Una vez emitidas las sentencias de las causas que motivaren su instalación, el Tribunal de Residencia, debería disolverse.

### 3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

Al consumarse la independencia en México, el 27 de septiembre de 1821, siguió aplicándose la Constitución de Cádiz de 1812. Previamente, en febrero de 1821, Agustín de Iturbide, en su intento por implantar una monarquía constitucional moderada, elaboró el Plan de Iguala, mismo que, junto con los Tratados de Córdoba, de 24 de agosto de 1821, sirvió, si no para sentar las bases generales para la organización de la nueva nación independiente, sí para convocar a un Congreso que legislara sobre la estructuración y organización de la misma.

El Primer Constituyente, instalado el 24 de febrero de 1822, fue disuelto por Iturbide el 31 de octubre de ese mismo año, una vez que éste se había autoproclamado emperador. Para el 7 de marzo de 1823, fue reinstalado el Congreso, mismo que declaró la nulidad de la coronación de Iturbide y desconoció la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. El 31 de enero de 1824, fue aprobada en el Congreso el Acta Constitutiva, en la cual se estableció el sistema federal y, posteriormente se aceptó, el tres de octubre de 1824, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tuvo influencia de la Constitución norteamericana de 1787 y de la Constitución de Cádiz de 1812.<sup>37</sup> La Constitución de 1824, considerada como el primer antecedente constitucional del México independiente, estableció, en principio, como forma de gobierno la República representativa, popular y federativa.

El sistema de gobierno establecido en la Constitución de 1824, dividió el poder federal en legislativo, depositado en un Congreso General conformado por

---

<sup>36</sup> Cfr *Idem*, pp 55-56

<sup>37</sup> Cfr RABASA, Emilio O. *El Derecho en México Una visión en Conjunto. Historia de las Constituciones Mexicanas*. Tomo I, UNAM, México, 1991, pp. 91-106

dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores; ejecutivo, reservado a un Presidente y un vicepresidente; y, el judicial, que se confió a la Corte Suprema de Justicia (integrada de once ministros), los tribunales de circuito y los juzgados de distrito.<sup>38</sup>

En sí, la mayor parte del texto constitucional de 1824, fue dedicado a establecer cuáles serían los órganos de gobierno, sus características y facultades; los medios de defensa constitucional se limitaban, en consecuencia, a las funciones de control que se atribuían, de manera aislada, a cada uno de los tres poderes.

Por lo que hace a los derechos del hombre o garantías individuales, si bien es cierto que, la Constitución de 1824 no estableció una enumeración completa de los mismos, también lo es que sí contiene algunos de ellos según se aprecia en la sección séptima del Título V, en donde se establecía que quedaban prohibidas, entre otras, la confiscación de bienes, las leyes retroactivas y los tormentos,<sup>39</sup> de igual forma, quedó estipulado, en el artículo 152, que *“ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de casas, papeles y otros efectos de los habitantes de la República, si no es en los casos expresamente dispuestos por ley, y en la forma que ésta determine,”* lo cual, considera el maestro Burgoa,<sup>40</sup> encierra una garantía de legalidad.

No obstante lo anterior, en la Constitución Federal de 1824 no se instituyó ningún medio o mecanismo jurídico de defensa en particular que garantizara a los gobernados el respeto a esos derechos o, en su caso, resarciera el perjuicio sufrido por violaciones a los mismos. Debemos considerar, sin embargo, que se aprecian algunos intentos por parte del Constituyente para establecer un sistema de defensa respecto de la Constitución y leyes federales; tal es el caso del artículo 137, fracción V, inciso sexto, en donde en su última parte otorgaba la facultad a la Corte Suprema de Justicia para decidir sobre las infracciones de la Constitución y leyes federales; o bien, el artículo 116, fracción I, en donde se confería al Consejo de Gobierno, el cual sólo funcionaba durante el receso del Congreso General, la atribución de *“velar sobre la observancia de la Constitución, de la acta constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos”*.<sup>41</sup> Sobre esta facultad del Consejo de Gobierno, el propio Burgoa<sup>42</sup> estima que *“esta potestad implicaba un incipiente control constitucional*

<sup>38</sup> Cfr TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit. pp. 169, 179 y 186

<sup>39</sup> Cfr *Idem*. p. 190

<sup>40</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El juicio de amparo*. Op. Cit. pp. 104-105

<sup>41</sup> Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México* Op. Cit. pp. 185-188

<sup>42</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El juicio de amparo*. Op. Cit. p. 105

*de carácter político*", razón por la cual desestima que la misma represente algún antecedente de nuestro actual juicio de amparo.

Cabe señalar que dentro de este documento constitucional, concretamente en la fracción I del artículo 137, encontramos el antecedente de las controversias constitucionales. En sí, se establecía que la Corte Suprema de Justicia debía de conocer de las diferencias que llegasen a surgir entre los Estados.

Ahora bien, lo que sí se estableció ampliamente en la Constitución de 1824, fue el juicio de responsabilidad de los funcionarios públicos, se señalaron las causas y se indicaba en diversos preceptos quienes podían quedar sujetos a él. En el artículo 38 se estableció que el Congreso conocería, erigida una de sus Cámaras en gran jurado, de la responsabilidad política y penal del Presidente de la República,<sup>43</sup> de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, de los secretarios de despacho y de los gobernadores de los Estados. En las acusaciones de orden penal, una vez que se hubiese declarado la formación de la causa, el funcionario acusado quedaba suspendido de su encargo y era remitido al tribunal competente para la substanciación del proceso respectivo y que, en el caso de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, se trataba de un tribunal especial, según se aprecia en el artículo 139 del texto constitucional.

Asimismo, en los artículos 43 y 44, se establecía que en las causas criminales, los diputados y senadores sólo podrían ser acusados, desde el día de su elección y hasta dos meses después de concluir el encargo, ante la Cámara de la cual formarían parte, para que ésta, como gran jurado, declarara si había o no lugar a la formación de la causa y, en caso de que se determinara que sí, el parlamentario quedaba separado de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.<sup>44</sup>

Como puede apreciarse, la Constitución Federal de 1824, contenía una serie de artículos dirigidos al control y vigilancia de los actos de los funcionarios públicos, lo cual denota que éstos debían siempre actuar conforme a lo estipulado en la Constitución y no apartarse de ella, pues de ser así, nada impedía que fueren responsables política o penalmente. Encontramos aquí un antecedente más claro de la declaración de procedencia vigente actualmente.

---

<sup>43</sup> El Presidente, conforme a los artículos 38, 106 y 107, sólo podría ser acusado, durante el tiempo de su encargo y hasta un año después de concluido el mismo, ante cualquiera de las Cámaras y sólo por los delitos de traición contra la independencia nacional o forma de gobierno, cohecho y soborno. Así como de los actos tendientes a impedir las elecciones de Presidente, senadores y diputados

<sup>44</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit., pp. 171-173 y 189

#### 4. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Para 1835, Antonio López de Santa Anna, una vez clausurado el Congreso restaurado y con el afán de cambiar el sistema federal establecido en 1824, convocó a un nuevo Congreso, el que, una vez reunido se dio a la tarea de reemplazar la Constitución de 1824 por una de carácter centralista, misma que se conoce como las Siete Leyes Constitucionales y que fue promulgada en diciembre de 1836.

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se establecieron una serie de aspectos novedosos, de entre los que destaca la creación del Supremo Poder Conservador, propuesto por Francisco Manuel Sánchez de Tagle quien, junto con Lucas Alamán, es considerado como uno de los principales pilares en la elaboración de la Constitución de 1836.<sup>45</sup> Sin lugar a dudas, el control ejercitado por el Supremo Poder Conservador que, como ya se ha mencionado, posee las características del control por órgano político, era el principal instrumento de defensa constitucional, sin embargo, no era el único, pues además, quedaron establecidas algunas otras facultades, correspondientes al Poder Legislativo y al Poder Judicial, para conocer de los actos de los funcionarios públicos, cuando los mismos se apartaran de las Leyes Fundamentales.

Así, dentro de la Primera Ley Constitucional, encontramos que en el artículo 2º, se establecieron los derechos de los mexicanos y, en la fracción III, del referido precepto, se señaló que, en caso de que se expropiaran, sin existir causa de utilidad pública, los bienes de los particulares, éstos podrían reclamar dicho acto ante la Suprema Corte de Justicia o ante el tribunal superior respectivo de cada uno de los Departamentos en que se dividía la República, con lo cual se suspendería su ejecución hasta la emisión del fallo correspondiente. En la fracción XXII del artículo 12, de la Quinta Ley Constitucional, se habilitaba a la Suprema Corte de Justicia para “oír y decidir sobre los reclamos que se interpongan...” Considerando que el referido “reclamo” representó un medio de defensa para los particulares, no podemos, sin embargo, equipararlo con el juicio de amparo puesto que, el mismo se limitó a la protección de la propiedad, sin abarcar, por lo menos, el resto de las garantías que se otorgaban a los gobernados.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Cfr. NORIEGA CANTU, Alfonso “Sánchez de Tagle y el Supremo Poder Conservador.” Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXIX. Enero-abril, 1979, N° 12, UNAM, pp 281-282

<sup>46</sup> Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe Leyes Fundamentales de México Op. Cit., pp 205, 233-234

Por otra parte, la Tercera Ley Constitucional, correspondiente al Poder Legislativo, establecía, en sus artículos 47 y 48, que en tratándose de delitos comunes y oficiales atribuidos al Presidente de la República, senadores, ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios de despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, la acusación debía realizarse ante la Cámara de Diputados, o bien, ante la Cámara de Senadores, si el acusado era diputado.

En el caso de los delitos comunes, de llegar a declararse que había lugar a la formación de la causa, se remitiría el acusado al tribunal competente y, por lo que hace a los delitos oficiales, si la Cámara de Diputados declaraba que había lugar a la formación de la causa, remitiría el asunto a la Cámara de Senadores, ante la cual debía sostener la acusación y, una vez instruido el proceso conforme al reglamento del Congreso,<sup>47</sup> el propio Senado emitiría su fallo, absolviendo al acusado o bien, imponiéndole como pena la destitución o inhabilitación del cargo, se trataba de un juicio de carácter meramente político; en ambos casos, se suspendía al acusado en el ejercicio de sus funciones e incluso de sus derechos ciudadanos.<sup>48</sup>

Ahora bien, enfocándonos en el Supremo Poder Conservador, inspirado en las ideas de Sieyes,<sup>49</sup> debemos mencionar que éste se conformaba por cinco miembros y se encontraba por encima de los otros tres poderes, ello en virtud de que le fue asignada, entre otras, la importante facultad de conocer sobre la constitucionalidad de las leyes o decretos, así como de los actos del Poder Ejecutivo y del Judicial.

Efectivamente, el artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional, dedicada al Supremo Poder Conservador, establecía que éste se encontraba facultado para declarar, a petición de cualquiera de los Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), la nulidad de las leyes y decretos, dentro de los dos meses posteriores a su sanción, cuando aquéllas fueran contrarias a la Constitución, de igual forma, podría declarar nulos los actos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, cuando se apartaran del texto constitucional; sus resoluciones requerían, por lo menos, de la conformidad de tres de sus miembros. Se consideraban nulas aquellas resoluciones que el Supremo Poder Conservador tomara por sí, sin que existiera la excitación del órgano correspondiente.

---

<sup>47</sup> El primer Reglamento del Congreso general fue expedido en diciembre de 1824 y fue aplicado hasta 1879, año en que se expidió un segundo reglamento que, a su vez, vendría a ser substituido por el de 1934, actualmente vigente

<sup>48</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. pp. 220-221

<sup>49</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. *Breve Introducción al Juicio de Amparo Mexicano*. Memoria del Colegio Nacional Tomo VIII, N° 3, México 1976, p. 147

El Supremo Poder Conservador, según se estipulaba en el artículo 17 de la Segunda Ley, no era responsable de sus operaciones más que frente a Dios y a la opinión pública, sus miembros no podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones, pero, en caso de cometer algún delito, debían ser acusados ante el Congreso General, mismo que calificaba la formación de la causa y, de proceder ésta, se remitía el asunto a la Suprema Corte de Justicia.<sup>50</sup>

Como puede apreciarse, el Supremo Poder Conservador, fue el primer organismo de carácter político, ajeno a los Poderes que esencialmente conforman al Estado, al cual se le confirió, de manera específica, la trascendental función de conocer y resolver respecto de la posible inconstitucionalidad de leyes, decretos y demás actos de autoridad.

## **5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN (1841).**

Dentro de este apartado se realizará el estudio correspondiente a la Constitución del Estado de Yucatán de 1841, misma que reviste gran importancia al haber sido establecido en ella el más importante medio de defensa constitucional, que más tarde fuera implantado a nivel federal en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, esto es, el juicio de amparo. Además, se realizará un breve análisis del proyecto de Constitución de 1842 y de las Bases Orgánicas de 1843.

### **Constitución de Yucatán de 1841.**

A consecuencia de la inconformidad que despertaba la Constitución centralista de 1836, en Yucatán se dio inicio un movimiento separatista; la península solicitaba que quedara nuevamente instalado el sistema federal y que los beneficios obtenidos por determinados tributos fueran invertidos en el propio Estado y, en tanto, se declaraba independiente de la República.<sup>51</sup> Así, fue convocado un Congreso local que se encargó de reformar la Constitución yucateca y, del cual destaca la figura de don Manuel Crescencio Rejón.

El proyecto presentado por Rejón en diciembre de 1840 y, que desembocó en la Constitución de Yucatán de marzo de 1841, contempló no sólo la inserción de

---

<sup>50</sup> Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit., p. 210-212

<sup>51</sup> La hostil situación perduró hasta diciembre de 1843 cuando se le concedió a Yucatán la libertad para decidir su régimen interior.

diversos preceptos destinados a las garantías individuales,<sup>52</sup> sino además el establecimiento de un medio jurisdiccional para su defensa, denominado ya por el propio Rejón, como amparo.<sup>53</sup> Dicho amparo debía ser promovido a instancia de la parte agraviada y los efectos de la sentencia respectiva se limitarían al gobernado o gobernados que lo hubiesen solicitado. Sobre esto último, el maestro Burgoa señala lo siguiente:

*“El control constitucional ejercido mediante el amparo dentro del sistema concebido por Rejón en el proyecto de Constitución yucateca de 1840, operaba sobre los dos principios que caracterizan a nuestra actual institución, a saber, el de iniciativa o instancia de la parte agraviada y el de relatividad de las decisiones respectivas...”<sup>54</sup>*

Respecto del órgano al cual se encomendaba conocer del amparo, al tratarse éste de un medio carácter jurisdiccional, en dicho proyecto se facultó para ello a la Suprema Corte, así como a los juzgados de primera instancia. En sí, la Suprema Corte conocía sólo de los amparos que se promovían contra actos del gobernador del Estado, o bien, respecto de las leyes expedidas por el Congreso local, cuando existiera una violación a las garantías individuales; y, correspondía conocer del amparo a los jueces de primera instancia,<sup>55</sup> cuando dicha violación fuera consecuencia de los actos de autoridades diversas del gobernador y el Congreso.

De esta manera nacía el principal y más importante medio de defensa con que cuentan, hasta el día de hoy, los gobernados; a través del amparo los particulares pueden combatir todo acto de autoridad que viole o transgreda sus garantías individuales, teniendo, en su caso, la posibilidad que se les restituya en el goce de las mismas.

### **Los proyectos constitucionales de 1842.**

En 1842, con el objeto de crear una nueva Constitución, que substituyera a las leyes constitucionales de 1836, fue conformada una Comisión integrada por siete miembros, misma que, una vez elaborado el proyecto constitucional, debería someterlo para su aprobación ante el Congreso. El 26 de agosto de ese año, fue presentado el primer proyecto acordado por la mayoría de los miembros de la

<sup>52</sup> Se dio una reforma religiosa, estableciéndose por primera vez la libertad de cultos, así como la extinción del fuero eclesiástico

<sup>53</sup> Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor. Breve Introducción al Juicio de Amparo Mexicano, p. 148

<sup>54</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de amparo. Op. Cit., p. 114

<sup>55</sup> Cfr. Idem. p. 111-112



Comisión, así como el voto particular que presentaban como minoría Mariano Otero, Juan José Espinosa de los Monteros y Octavio Muñoz Ledo. El Congreso declaró que aún no se debía someter a votación el proyecto, así que, para el 3 de noviembre de 1842, los grupos mayoritario y minoritario, cedieron en sus posiciones para dar lugar a un segundo proyecto de Constitución, el cual se empezó a discutir pero que, finalmente, no llegó a consolidarse.

Concuerdan los proyectos formulados en 1842, en cuanto a que en ellos se tenía el propósito de suprimir al Supremo Poder Conservador, substituyéndolo con algún otro medio de control constitucional; y, en este sentido, sobresale el proyecto de la minoría, encabezado por Mariano Otero, en donde, se consagraban los derechos individuales y se establecía para su protección un medio denominado “reclamo”, mismo que debía ejercitarse ante los tribunales federales, particularmente ante la Suprema Corte de Justicia. Los reclamos podrían hacerse valer por los particulares contra actos de los poderes ejecutivo y legislativo de los Estados, que conllevaran una violación de las garantías individuales. De tal manera que, de acuerdo con el maestro Burgoa,<sup>56</sup> este mecanismo jurídico de defensa era inferior al amparo establecido por Rejón en la Constitución yucateca, pues en este caso solamente podrían ser autoridades responsables el ejecutivo y legislativo locales, más no así el poder judicial local y los poderes federales.

Si bien, como ya se ha mencionado, los proyectos de 1842 no llegaron a ser aprobados para convertirse en una verdadera Constitución, resulta claro que, como ha señalado el maestro Fix Zamudio, si “*prepararon el terreno a fin de que pudiera implantarse pocos años más tarde el juicio de amparo en el ámbito nacional.*”<sup>57</sup> Además, a don Mariano Otero debemos la fórmula que lleva su apellido, en la que se establece la relatividad de los efectos de las sentencias en el juicio de amparo, misma que hasta hoy se mantiene vigente.

Del proyecto de minoría, resalta también el hecho de que las leyes del Congreso podrían ser reclamadas como anticonstitucionales, ello a instancia del Presidente de acuerdo con su consejo, de dieciocho diputados o seis senadores, o bien, de tres legislaturas. En este caso, se señalaba que la Suprema Corte conocería del reclamo, sin embargo, sus funciones serían meramente de trámite, porque solamente le correspondería enviar las leyes para su revisión a las legislaturas de los Estados, mismas que en tres meses le enviarían su declaración al respecto y, así, se encargaría luego de publicar los resultados, quedando éstos conforme a lo

---

<sup>56</sup> Cfr. *Idem*, p. 116

<sup>57</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor Breve Introducción al Juicio de Amparo Mexicano. Op. Cit., p. 148

que la mayoría de las legislaturas hubiese decidido. Esto es, no dependería de la Suprema Corte declarar inconstitucionales las leyes del Congreso, sino de la decisión de la mayoría de las legislaturas estatales. Lo anterior es un ejemplo evidente del control mixto de la Constitución General.

Finalmente, encontramos que, entre las facultades que se daban a la Suprema Corte dentro del proyecto minoritario, estaba la de conocer de las diferencias suscitadas entre los Estados, siempre que éstas se redujeran a un punto contencioso, al cual debería recaer una sentencia; siendo esto, quizá, un precedente mas de la controversia constitucional.

### **Bases Orgánicas de 1843.**

Al retirarse Santa Anna del gobierno, queda como presidente interino Nicolás Bravo, quien, en octubre de 1842, convoca a una Junta Nacional Legislativa, en donde, fue elaborada la nueva Constitución, denominada Bases Orgánicas de la República Mexicana, expedida el 12 de junio de 1843. En este documento constitucional, también de carácter centralista, se suprimió al Supremo Poder Conservador y se fortaleció al Poder Ejecutivo,<sup>58</sup> ello en virtud de que le fueron asignadas mayores facultades.

En las Bases Orgánicas se hizo alusión a los derechos de los habitantes de la República pero, no se estableció ningún medio específico para su defensa. Únicamente, cabe precisar que en el artículo 118 de las Bases Orgánicas quedó prevista, de manera aún superficial, la controversia constitucional, de la cual conocería la Corte Suprema de Justicia. Además, en otra parte del documento constitucional en cuestión, se llegó a establecer, como facultad del Congreso, la de reprobar los decretos dados por las asambleas departamentales, cuando los mismos fueran contrarios a la Constitución o las leyes. En sí, el control constitucional se limitaría, en gran parte, a cuestiones de responsabilidad de los funcionarios públicos.

Así, podían darse las acusaciones en contra de los diputados y senadores, de las que conocía la Cámara a la cual pertenecía el inculpado; así como en contra de los secretarios de despacho, ministros de la Suprema Corte, consejeros de gobierno y gobernadores, en donde cualquiera de las Cámaras se instauraba como gran

---

<sup>58</sup> Cfr RABASA, Emilio O. El Derecho en México, una visión en conjunto. Op Cit . p 126-127

jurado; y, las hechas en contra del Presidente,<sup>59</sup> conociendo de ellas el Congreso General; si se declaraba que había lugar a la formación de la causa se remitiría el asunto a la Suprema Corte de Justicia, ante la cual se seguía el proceso criminal o civil correspondiente. Esto último, con excepción de los miembros de la Suprema Corte, pues para juzgar a éstos se instauraba un tribunal especial, conformado por integrantes de las propias Cámaras.<sup>60</sup>

## 6. ACTA DE REFORMAS DE 1847.

Para 1846, aún con el problema de la invasión estadounidense a México, el Congreso general designó a una Comisión de Estudios para que se encargara de formular una nueva Constitución; dicha Comisión estaba integrada por Espinosa de los Monteros, Rejón, Cardoso, Zubieta y Mariano Otero.

Lo anterior tuvo como resultado la expedición del Acta Constitutiva y de Reformas, en mayo de 1847, mediante la cual fue restablecida, con las modificaciones que en la propia Acta se especificaban, la Constitución de 1824. En sí, el documento al que nos referimos se basó en el voto particular que hiciera Mariano Otero en 1842, el que, entre otras cosas, propuso la implantación del amparo a nivel federal.

Así, en el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, quedó establecido que los tribunales federales ampararían a los ciudadanos de la República en el ejercicio y conservación de sus derechos reconocidos por la Constitución de 1824,<sup>61</sup> en contra de los actos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto en el ámbito federal como en el estatal.<sup>62</sup>

De igual forma, Mariano Otero, considerado como el segundo padre del amparo, implantó la “fórmula otero”, contenida en el proyecto de 1842, y conforme a la cual, la sentencia que emitieran los tribunales debería limitarse a la

---

<sup>59</sup> Los delitos oficiales en los que podía incurrir el Presidente eran los de traición contra la independencia nacional y en contra de la forma de gobierno establecida.

<sup>60</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit., pp. 416-420

<sup>61</sup> En el artículo 2º del Acta de Reformas fueron establecidos como derechos de los ciudadanos el de votar en las elecciones populares, el de petición, el de reunirse para discutir los negocios públicos y el de pertenecer a la Guardia Nacional; y, en su artículo 5º se señaló que para asegurar los derechos del hombre reconocidos por la Constitución, habría una ley que fijaría las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, estableciéndose además los medios para poder hacerlas efectivas

<sup>62</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit., p. 475

protección del caso en particular sobre el que versara el proceso, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o acto que lo hubiese motivado.

Don Emilio Rabasa, en su obra el Juicio Constitucional, señala lo siguiente:

*“... el Acta no tuvo aplicación real en los tiempos turbados que siguieron hasta el año de ‘56, pero la obra echó la semilla que había de germinar y dar frutos en la Constitución de 1857, con la consagración de los derechos del hombre y la fórmula del juicio constitucional que los garantiza.”<sup>63</sup>*

Debemos considerar entonces, que la aportación de Mariano Otero comprende no sólo la adopción del amparo a nivel federal y el perfeccionamiento del principio de relatividad de las sentencias, sino que además planteó la posibilidad de crear una ley que reglamentara a las garantías individuales y, desde luego, al medio jurisdiccional al cual se encomendaba la tutela de tales garantías.<sup>64</sup>

Ahora bien, por lo que respecta a la declaración de inconstitucionalidad de las leyes, en el artículo 22 del Acta de Reformas, se facultaba al Congreso para declarar nulas las leyes de los Estados que fueran contrarias a la Constitución y demás leyes generales, siempre que dicha declaración fuera iniciada en la Cámara de Senadores; y, en el artículo 23, se estableció el sistema propuesto en 1842, esto es, para calificar de inconstitucional una ley del Congreso General, sería presentado, ya sea por el Presidente, o por diez diputados o diez senadores, o bien, por tres legislaturas, el reclamo correspondiente ante la Suprema Corte, la cual sometería la ley al examen de las legislaturas de los Estados, publicando posteriormente la declaración que éstas le remitieran.<sup>65</sup>

En este caso, el control era de carácter político, ello en atención a que la declaración de inconstitucionalidad no correspondía al Poder Judicial, sino que se encomendaba al Congreso y a las legislaturas de los Estados; además, la petición de inconstitucionalidad correspondía a funcionarios públicos y no a los particulares, teniendo tales declaraciones un carácter general.

<sup>63</sup> RABASA, Emilio. El Juicio Constitucional. Orígenes, teoría y extensión. México, 1919, p. 165

<sup>64</sup> Sin embargo, no fue sino hasta 1861, cuando se expidió la primera Ley de amparo, reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857. A ésta le siguieron las de 1869, 1882, 1919 y la de 1935, vigente en estos momentos

<sup>65</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op Cit . p. 474

Sobre el particular, considera Tena Ramírez<sup>66</sup> que deben distinguirse dos sistemas de control implantados en el Acta de Reformas, ya que “*se preocupó por organizar la defensa de los derechos individuales y por mantener dentro de su jurisdicción respectiva a la Federación y a los Estados, instituyendo para el primer objeto el procedimiento judicial y para el segundo el control político*”.

Por lo que respecta a las cuestiones de responsabilidad en que incurrían los funcionarios públicos, éstas fueron reguladas, quedando establecido que, correspondía a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar si había o no lugar a la formación de la causa. En tratándose de delitos comunes, de declararse que había lugar a la formación de la causa, se remitiría el asunto a la Suprema Corte y, cuando se tratara de delitos oficiales, el Senado se erigiría como Jurado de Sentencia para determinar si el acusado era o no culpable, finalmente, la Suprema Corte se encargaría de designar la pena según lo establecido en la ley.<sup>67</sup>

En conclusión, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, obra de Mariano Otero, resulta de gran importancia, en virtud de que en ella fue implantado, para todo el país y no solo para un Estado, el principal medio jurisdiccional de defensa con que cuentan los gobernados respecto de sus garantías individuales, creado por Rejón en 1841: el Juicio de Amparo.

## 7. CONSTITUCIÓN DE 1857.

El 5 de febrero de 1857, el Congreso Constituyente, de entre cuyos miembros sobresalen Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo y León Guzmán, aprobó la nueva Constitución, de carácter liberal, que organizó al país en una república representativa, democrática y federal. En ella, quedó establecido que el pueblo ejercería su soberanía a través de los Poderes de la Unión, esto es, a través del Ejecutivo, depositado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; del Legislativo, que a diferencia de las anteriores Constituciones, fue unicameral; y, del Judicial, conferido a la Suprema Corte de Justicia y a los tribunales de distrito y de circuito.

En la Constitución de 1857, los derechos del hombre quedaron establecidos en los primeros 28 artículos —el artículo 29 hacía referencia a los casos en que los mismos serían suspendidos— asimismo se estableció el medio jurisdiccional al cual

<sup>66</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. p. 502.

<sup>67</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. p. 473.

se confirió su tutela: el juicio de amparo. Otros mecanismos de control observados por esta Constitución son: el juicio político o de responsabilidad, la controversia constitucional y lo que algunos autores consideran como el autocontrol<sup>68</sup>, previsto este último en el artículo 121 del texto constitucional de referencia. Sin embargo, se omitió fijar alguna acción mediante la cual se pudiera solicitar la anulación o invalidación de las leyes, cuando éstas se consideraran inconstitucionales.<sup>69</sup>

Así, en el artículo primero de la Constitución de 1857, se señaló que *todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías otorgadas por ella misma* y, mas adelante, en sus artículos 101 y 102, se estableció el juicio de amparo, el cual además de proceder en el caso de violación –por una ley o por un acto concreto de autoridad- a las garantías individuales, también procedía en los casos de invasión de la esfera federal en la local y viceversa; dando con ello una extensión al control jurisdiccional.<sup>70</sup>

Cabe mencionar brevemente que, en el Proyecto de la Constitución de 1857, se proponía que debían conocer del amparo los tribunales de la federación, así como los tribunales de los Estados, y, se contemplaba además el establecimiento de un jurado compuesto por vecinos del distrito respectivo que se encargaría de calificar el acto violatorio conforme lo dispusiera la ley orgánica correspondiente. Sin embargo, al expedirse la Constitución, fue suprimida, por don León Guzmán, la figura del jurado y quedó asentado que correspondería conocer del amparo, de manera exclusiva, a los tribunales federales.

De esta manera, el artículo 101 de la Constitución de 1857, contenía los supuestos en que habría de proceder el juicio de amparo, mientras que en el artículo 102, fueron consignados los principios que lo rigen, esto es, el de instancia de parte agraviada, el de prosecución judicial y, desde luego, el de relatividad de las sentencias.<sup>71</sup>

Ahora bien, la doctrina ha señalado que con la expedición de la Constitución de 1857, desapareció el sistema de control por órgano político,<sup>72</sup> todavía establecido en el Acta de Reformas de 1847; coincidimos en parte con tal afirmación, ya que, si bien es cierto que, no se estableció un órgano de control al

<sup>68</sup> Cfr. ARTEAGA NAVA, Elisur. La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad. Monte Alto México, 1996, p 4

<sup>69</sup> Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino. El artículo 105 constitucional. Editorial Porrúa, México, 1997, p 11

<sup>70</sup> Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit p 502

<sup>71</sup> Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. Cit. pp 623-624

<sup>72</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Op. Cit. p. 121

cual se encomendara conocer sobre las peticiones de inconstitucionalidad, como en su momento lo hicieron el Supremo Poder Conservador en 1836 o bien, el Congreso y las Legislaturas de los Estados en 1847, también lo es que, como ya hemos apuntado antes, podemos considerar al control ejercitado por el Poder Legislativo, concretamente en cuestiones de responsabilidad, como un control de carácter político que, aunque no abarca todas las características de éste, si concuerda con el hecho de que la función de control es conferida a uno de los órganos del Estado, el cual corresponde emitir una declaración respecto de los actos de las autoridades, cuando éstas, olvidando respetar el cargo que ocupan, se apartan de las funciones que les han sido conferidas por la Constitución, contraviniendo en consecuencia a la misma.

De esta manera encontramos que la responsabilidad de los funcionarios públicos se regulaba en los artículos 103 a 108 de la Constitución de 57<sup>2</sup>; en ellos se estableció que eran responsables de los delitos comunes que llegaran a cometer, los diputados del Congreso de la Unión; los individuos de la Suprema Corte de Justicia; los secretarios de despacho; así como los gobernadores de los Estados, por infracciones a la Constitución y leyes federales; y, el Presidente de la República, el cual durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, según el texto constitucional, sólo podría exigirse a los funcionarios durante el período de su encargo y un año después del mismo.<sup>73</sup>

En los casos de los delitos comunes, el Congreso de la Unión, erigido en gran jurado declaraba si se procedía o no en contra del acusado y, en caso de que tal declaración fuera afirmativa, se le separaría de su encargo y se remitiría el asunto a los tribunales comunes respectivos. Por lo que hace a los delitos oficiales, el Congreso de la Unión se erigía como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.<sup>74</sup>

Por otra parte, el artículo 97, fracciones IV y V, en relación con el 98 de la Constitución de 1857, estableció que correspondía a la Suprema Corte de Justicia conocer de las controversias que se suscitaban entre dos o más Estados,<sup>75</sup> de ahí, que consideremos que esta Constitución contempló un antecedente de la actual controversia constitucional.

<sup>73</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit., p. 623

<sup>74</sup> Con las reformas constitucionales de 1874, el Congreso volvió a ser bicameral, por lo que empezaron a conocer del juicio de responsabilidad ambas Cámaras, sin intervención del Poder Judicial.

<sup>75</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Op. Cit., p. 623

Finalmente, el llamado autocontrol lo encontramos en el artículo 121 del referido documento constitucional, en donde se señalaba que todos los funcionarios públicos, antes de tomar posesión de su encargo, prestarían juramento de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanaran; pero, quizá previendo el Constituyente que este “autocontrol” no era un medio infalible, pudiendo dichos funcionarios contravenir la Ley Fundamental y demás leyes generales, estableció atinadamente otros medios de control para tratar de lograr una verdadera defensa constitucional y, a través de los cuales se impidiera que el poder ilimitado radicara en alguno de los tres poderes constituidos.

## **8. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917).**

El Congreso instalado en Querétaro, convocado por Venustiano Carranza en septiembre de 1916, expidió el 5 de febrero de 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que deroga la del 5 de febrero de 1857. En ella, quedaron establecidas, como tal, las garantías individuales y se incluyó una trascendental reforma social, contenida en los artículos 27 y 123, en favor de los campesinos y obreros.

Este documento reviste una gran importancia, pues dentro del mismo se encuentran establecidos algunos de los medios de control constitucional que, no obstante haber sufrido algunas reformas, hasta hoy se encuentran vigentes. Esto es, desde la expedición de la Constitución de 1917 hasta la fecha, se han hecho importantes reformas a la misma, no sólo por lo que respecta a los medios de control, sino en sí a la mayor parte del texto constitucional, ello quizá con el afán de ir perfeccionando algunas instituciones o bien, ir adaptando la Ley Fundamental al contexto en que se encuentre el país en determinado momento. Algunas de las reformas que a sufrido nuestra actual Constitución serán objeto del siguiente apartado, dedicando, por tanto, el presente al análisis del texto original de la Constitución de 1917.

Respecto de los medios jurisdiccionales de control encontramos que, correspondía conocer al Poder Judicial conocer, entre otras cosas, del juicio de amparo y de la controversia constitucional.



La Constitución 1917 estableció en sus artículos 103 y 107 los lineamientos esenciales del juicio de amparo; en el primero de ellos se señalaron los casos en que procede y, en el segundo, quedaron ampliamente especificadas las bases que habían de regir durante la substanciación del mismo. Se precisaron los principios de instancia de parte agraviada, el de prosecución judicial, el de definitividad y el de relatividad de las sentencias.

Por otra parte, en el artículo 105 constitucional, quedó establecido que correspondería conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación fuese parte.

Como puede apreciarse, el referido artículo 105, establecía la controversia constitucional, la cual se reducía al planteamiento de cuestiones de constitucionalidad que surgieran entre la federación, los estados y los poderes de éstos, excluyendo, hasta ese momento, al Distrito Federal y a los municipios.<sup>76</sup>

En 1917, también fue incluida, en el artículo 97, la facultad investigadora de la Suprema Corte, la cual, en principio, puede considerarse un medio adicional o auxiliar de control, puesto que, se facultó a nuestro máximo tribunal para designar a uno o varios comisionados especiales, cuando la propia Corte lo juzgara conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para averiguar la conducta de algún juez o magistrado federal,<sup>77</sup> algún hecho o hechos que constituyeren una violación a las garantías individuales, o bien, violaciones del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.<sup>78</sup> Sin embargo, la doctrina ha estimado que esta facultad investigadora de la Suprema Corte constituye un simple procedimiento y no un verdadero proceso, toda vez que el mismo culmina con la elaboración de un dictamen que se remite a la autoridad que solicitó la intervención de la Suprema Corte, o bien, a la autoridad competente cuando aquélla haya actuado de oficio.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Cfr. ARTEAGA NAVA, Elisur Op. Cit., p 5

<sup>77</sup> La averiguación de las conductas de los jueces y magistrados, conforme a las reformas de 1994, corresponden actualmente al Consejo de la Judicatura Federal.

<sup>78</sup> En 1977 se reforma el artículo 97, se suprime de su texto la investigación de los delitos federales y se faculta a la Suprema Corte para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, sólo en el caso de que a su juicio se pusiera en duda la legalidad de algún proceso de elección

<sup>79</sup> Cfr. FIX, ZAMUDIO, Héctor. Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, N° 12 México, 1994

Ahora bien, por lo que hace a las facultades de control ejercitadas por el Poder Legislativo encontramos que, fueron establecidos, aunque no con esta denominación, el juicio político y la declaración de procedencia o desafuero.

Para el efecto, serían responsables, los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República, por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo; los Gobernadores de los Estados y los diputados de las Legislaturas locales, por violaciones a la Constitución y a las leyes federales; y, el Presidente de la República, el cual durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Tanto en los delitos comunes como en los oficiales, la responsabilidad de tales funcionarios, conforme al artículo 113, sólo podría hacerse efectiva durante el periodo en que el funcionario ejerciera su encargo y dentro de un año después.

Para conocer de la declaración de procedencia –respecto de los delitos del orden común- la Cámara de Diputados se erigía en Gran Jurado, sólo para declarar si había o no lugar a proceder en contra de los funcionarios, y de ser así, el acusado quedaría separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. En tratándose del Presidente de la República, la Cámara de Diputados solamente procedería a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Respecto de los de delitos oficiales, en el artículo 111 quedó establecido que, correspondía a la Cámara de Diputados formular la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, la que, erigida en Gran Jurado y, después de oír al acusado y practicar las diligencias que estimase convenientes, emitiría su declaración, en la cual, en caso de considerar culpable al funcionario, podría inhabilitarlo para obtener otro cargo público. Se señaló además, en el propio precepto, que cuando el hecho, motivo de la acusación, tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedaría a disposición de las autoridades comunes. Las resoluciones emitidas por el Gran Jurado, así como las declaraciones de la Cámara de Diputados, serían inatacables.

Como ha quedado ya precisado, no obstante las diversas reformas que ha sufrido, en la actualidad continua vigente la Constitución de 1917, y por ende, los medios de control constitucional por ella misma previstos; por lo que corresponderá realizar un estudio más completo de éstos en el capítulo IV, el cual

está destinado precisamente al desarrollo de cada uno de ellos. Lo anterior, en virtud de que los referidos medios de control, con algunas reformas y adiciones, siguen siendo en esencia los mismos que instituyera el Constituyente de 1917.

## 9. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1994 Y 1996.

Las reformas constitucionales de diciembre de 1994 y agosto de 1996, son consideradas de singular relevancia, en virtud de que fueron realizadas con el ánimo de fortalecer, especialmente, al Poder Judicial Federal y, así quedó manifestado en la exposición de motivos de 1994:

*“En esta iniciativa se somete a la consideración de esa Soberanía un conjunto de reformas a la Constitución para avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones. Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de Derecho pleno.”<sup>80</sup>*

Conviene citar el extracto de las referidas reformas para, posteriormente, desarrollar su contenido, sólo en lo que concierne a nuestro tema central, esto es, respecto del control constitucional y el avance que éste tuvo con las mismas.

FECHA DE PROMULGACIÓN.	FECHA DE PUBLICACIÓN	EXTRACTO
30-Diciembre-1994	31-diciembre- 1994	Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122, y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
21-Agosto-1996	22-Agosto-1996	Decreto por el que se declaran reformados los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122, y, el

<sup>80</sup> Centro de Documentación y análisis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

	segundo párrafo del artículo tercero de los Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 constitucionales
--	---

## Reformas de 1994.

Entre las reformas constitucionales realizadas al juicio de amparo encontramos que, en las fracciones I y II del artículo 103, relativas al amparo soberanía, se incluyó al Distrito Federal, quedando establecido que *los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal y viceversa.*

Además, fue modificado el artículo 107, por lo que hace al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo; se previó la figura de la caducidad por falta de interés del quejoso, para aquellos procedimientos tendientes a lograr el cumplimiento de tales resoluciones; asimismo, se estableció la posibilidad del cumplimiento sustituto de las sentencias, para aquellos casos en que la naturaleza del acto reclamado así lo permitiera.

El artículo 105 constitucional, por su parte, fue modificado de manera importante, puesto que en él, quedó estipulado, en tres fracciones, que la Suprema Corte de Justicia, integrada por once ministros,<sup>81</sup> conocería de las controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad, así como de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito en aquellos procesos en que la Federación sea parte.

Respecto de las controversias constitucionales, a raíz de la reforma de 1994, fueron ampliados los supuestos que preveía hasta entonces el artículo 105, quedando establecido en su fracción I, que la Suprema Corte conocería de las controversias constitucionales que se suscitaren entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso

<sup>81</sup> Con esta reforma la Suprema Corte de Justicia vuelve a integrarse de once ministros, tal y como lo preveía la Constitución de 1917 en su texto original, el cual a raíz de las reformas de 1934 había establecido que nuestro máximo tribunal se integraría de veintiún ministros

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; un Estado y otro; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; o bien, dos municipios de diversos Estados; así como, de las que se suscitaren entre dos Poderes de un mismo Estado, un Estado y uno de sus municipios, un Estado y un municipio de otro Estado, y entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

De esta manera, al facultarse a la Suprema Corte para conocer de los conflictos que, por invasión de facultades o atribuciones, existiera entre los diversos órganos que conforman los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal–, la controversia constitucional se instituye como un mecanismo de control que puede ser ejercitado cuando alguno de esos órganos se aparte de las funciones que le han sido encomendadas constitucionalmente e invada, en consecuencia, la esfera competencial de otros órganos.

Precisamente, en la exposición de motivos de la referida reforma constitucional, en la parte relativa a las controversias constitucionales, se consideró que:

*“El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.*

*El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico, el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.”<sup>82</sup>*

En lo que se refiere a la acción de inconstitucionalidad, ésta fue establecida en la fracción II, del artículo 105, en donde quedó asentada la facultad que tiene la Suprema Corte para declarar la invalidez, por mayoría de cuando menos nueve votos de sus integrantes, de normas generales, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, cuando las mismas se consideren contrarias a la Constitución. Estando legitimados, hasta ese momento, para ejercitar dicha acción, los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la

<sup>82</sup> Centro de Documentación y Análisis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Unión, el Procurador General de la República, los miembros del órgano legislativo estatal y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Sobre el establecimiento expreso de la acción de inconstitucionalidad en el artículo 105 de nuestra Ley Fundamental, en la exposición de motivos se señaló lo siguiente:

*“Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional.”<sup>83</sup>*

Se trata de la implantación de un medio de defensa constitucional, por medio del cual las autoridades antes señaladas, pueden plantear ante la Suprema Corte de Justicia la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, para que, en caso de existir tal contradicción, se declare la invalidez de aquélla.

Dentro del propio precepto, se estableció que las declaraciones de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II no tendrían efectos retroactivos, con excepción de la materia penal, en la que se estaría a los principios generales y a las disposiciones legales aplicables en esa materia; y que, para el caso de incumplimiento de dichas resoluciones, se aplicaría, en lo conducente, el procedimiento establecido en la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

Como consecuencia inmediata de la reforma al artículo 105, es expedida, en 1995, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otra reforma al Poder Judicial la constituye la implantación del Consejo de la Judicatura Federal, al cual, conforme al artículo 100 constitucional, correspondió la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No obstante que, el Consejo de la Judicatura vino a sustituir a la Suprema Corte en funciones de carácter meramente administrativo, el primer párrafo del artículo 94 señaló que *el Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de*

---

<sup>83</sup> Ibidem

*Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura.* Esto es, sin tener funciones jurisdiccionales, el Consejo de la Judicatura quedaba a la par de los órganos que conforman al Poder Judicial, lo cual fue reformado en 1999, en donde, se suprimió de ese primer párrafo al Consejo.

El establecimiento del Consejo de la Judicatura, propició que también fueran reformados los artículos 108, 110 y 111 de la Constitución, para que, en su caso, sus miembros pudieran ser sujetos del juicio político y de la declaración de procedencia.

En sí, la mayor aportación de la reforma constitucional de 1994, en lo que respecta a medios de control, la encontramos en el artículo 105, con el desarrollo de la controversia constitucional y la implantación de la acción de inconstitucionalidad.

### **Reformas de 1996.**

La más significativa reforma de 1996, la constituye la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, lo que trajo como consecuencia la modificación de diversos artículos constitucionales.

Desde 1993, fue establecido en los artículos 41 y 60, el Tribunal Federal Electoral, mismo que se encargaría de conocer, entre otras cosas, de la calificación de las elecciones, con excepción de la del Presidente de la República, que correspondía a la Cámara de Diputados, erigida en colegio electoral.<sup>84</sup>

En 1996, se integró el Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, quedando ello estipulado en el artículo 94; además, en el artículo 99 se determinó que, dicho tribunal sería, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Así tenemos que, entre las funciones encomendadas al Tribunal Electoral, se encontraron las de conocer de las impugnaciones que se presentaran en los procesos electorales federales; de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, que violaran normas constitucionales o legales; de las controversias e impugnaciones de actos o resoluciones de las autoridades electorales locales, así como, de las impugnaciones de actos o resoluciones que afectaran derechos electorales de los ciudadanos.

<sup>84</sup> Cfr. BERLÍN VALENZUELA, Francisco Op. Cit. p. 337-338

De esta manera, es reformada la fracción I, del artículo 74 constitucional, toda vez que se eliminó, como facultad de la Cámara de Diputados, la calificación de las elecciones presidenciales, siendo la misma conferida al Tribunal Electoral.

Por otra parte, se modifica la fracción II, del artículo 105, quedando establecido que la Suprema Corte de Justicia conocería de las acciones de inconstitucionalidad en las que se planteara la posible contradicción de una norma de carácter general y la Constitución, eliminándose así la prohibición que existía sobre la materia electoral, establecida en la reforma de 1994. Asimismo, se legitimó a los partidos políticos para ejercitar dicha acción, exclusivamente en contra de las leyes electorales.

Así las cosas, se reforman nuevamente los artículos constitucionales en los que se consigna la responsabilidad de los funcionarios públicos, de tal manera que ahora serían sujetos del juicio político y de la declaración de procedencia, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, así como, los magistrados del Tribunal Electoral.

En conclusión, podemos considerar que con esta reforma, se instituyó al Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal como un órgano de control jurisdiccional, encargado de dirimir las controversias de carácter electoral que se llegaran a presentar, buscando con ello que los actos y resoluciones de las autoridades en esta materia, se apeguen en todo momento a la Constitución; además, se logró expandir la facultad de la Suprema Corte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas en contra de leyes electorales.

Si bien, las reformas de 1994 y 1996, como ya se indicó, fueron realizadas con el ánimo de fortalecer al Poder Judicial Federal, no debemos dejar de mencionar que han habido otras, encaminadas a extender las facultades del Poder Legislativo.<sup>85</sup> Tal es el caso de la reforma de 1982, en que fueron modificados los artículos 108 al 114, correspondientes a la responsabilidad de los servidores públicos y, en virtud de la cual fue expedida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Cfr. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T. Op. Cit., p. 52

<sup>86</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Op. Cit. pp. 1009-1015



### CAPITULO III. ÓRGANOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

#### 1. PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

El principio de la división o separación de los poderes del Estado, lo encontramos en las obras de diversos pensadores, de entre los cuales sobresalen Aristóteles, Locke y Montesquieu.

Aristóteles fue quien, por primera vez, habló de la separación de poderes dentro de su tratado "La Política", en donde señaló que las funciones principales del Estado eran las de legislar, administrar y juzgar,<sup>87</sup> correspondiendo el ejercicio de las mismas a los órganos propios de su época, esto es, a la asamblea deliberante, la magistratura y al cuerpo judicial.<sup>88</sup> Posteriormente, otros autores como Polibio, Santo Tomás de Aquino, Marsilio de Padua y Nicolás Maquiavelo dedican parte de su obra para exponer la necesidad de delimitar las funciones del Estado a través de la separación de poderes; sin embargo, el gran mérito de haber instituido dicha teoría corresponde a Locke y, principalmente, al barón de Montesquieu.

Así, tenemos que en 1690, John Locke en sus dos ensayos sobre "El Gobierno Civil", plasmó sus ideas sobre la separación de los Poderes, atendiendo para ello a las ideas políticas propias del sistema de gobierno británico que imperaban en ese momento; se trató, además, de una réplica a la teoría del Estado omnipotente sostenido por Hobbes en la época del absolutismo.<sup>89</sup> Locke reconoció en sus ensayos a tres Poderes: el legislativo, el ejecutivo y el federativo; correspondiendo al primero de ellos la expedición de normas generales, al segundo su ejecución, mientras que al federativo le correspondía conocer de lo relativo a los asuntos exteriores y de seguridad. El propio autor inglés sostuvo la idea de que la división del trabajo como razón para la separación de los Poderes no desaparecía, pero si pasaba a un lugar secundario, puesto que el motivo fundamental de tal separación lo constituía la necesidad de limitar el ejercicio del Poder, impidiendo con ello su abuso.

<sup>87</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política La proyección actual de la teoría general del estado. Décimo segunda edición Editorial Porrúa, México, 1994, p 558

<sup>88</sup> Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit p 212

<sup>89</sup> Cfr. XIRAU, Ramón. Introducción a la Historia de la Filosofía Undécima edición UNAM, México, 1990, pp. 226-227

Por su parte, Carlos Luis de Secodat, Barón de Montesquieu, como principal exponente del principio de la separación de Poderes, en su obra "El Espíritu de las Leyes", publicada en 1748, desarrolló la idea de que la independencia del ciudadano depende de la separación de los tres poderes fundamentales del Estado,<sup>90</sup> esto es, del ejecutivo, del legislativo y del judicial. En sí, lo que propuso fue el establecimiento de un sistema político que garantizara a los individuos libertad e igualdad, tomando como modelo para ello la Constitución de Inglaterra.<sup>91</sup>

Montesquieu, en el Capítulo VI, del Libro XI, de la obra en comento, dedicado al sistema parlamentario inglés, establece la teoría de la separación de los poderes, dividiéndolos en tres clases: el legislativo, al cual correspondería la facultad de dictar y derogar las leyes; el ejecutivo de las cosas que defienden el derecho de gentes, el cual conocería sobre la guerra y la paz, el servicio diplomático, la seguridad pública y la defensa contra el exterior; y, el ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil, encargado de castigar los delitos y juzgar las diferencias entre los particulares.<sup>92</sup>

El maestro Tena Ramírez<sup>93</sup> considera que *"la novedad de Montesquieu con respecto a Locke, no así en relación con Aristóteles, consiste en haber distinguido la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de leyes."* Y, más adelante, agrega que *"Montesquieu respetó la función legislativa, tal y como Locke la había explicado, aunque sin advertir la intervención del rey en la actividad parlamentaria, que era peculiaridad del sistema inglés."*

De acuerdo con la teoría de Montesquieu la soberanía del Estado no debe ser ejercitada por un solo individuo o por un solo órgano, sino que para tal fin debe observarse la separación de Poderes, más que como una tajante división, como un equilibrio, esto es, vista como una forma de controlar el Poder, en donde, los tres órganos fundamentales del Estado se encuentran en un mismo rango y a la vez cuentan con una serie de facultades que les permitan frenar sus actividades entre sí.

En conclusión, el célebre principio de la separación de Poderes, tanto en Locke como en Montesquieu, se apoya básicamente en la necesidad de evitar la

<sup>90</sup> Cfr. FLORIS MARGADANT. Guillermo. Panorama de la Historia Universal del Derecho. Cuarta Edición. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1991, p. 223

<sup>91</sup> Cfr. XIRAU, Ramón. Op. Cit., p. 252-253

<sup>92</sup> Cfr. DE LA CUEVA, Mario. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa. México, 1982, p. 199

<sup>93</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. p. 215

concentración del poder en una sola persona o en un solo órgano, constituyendo una limitación interna del Poder público,<sup>94</sup> toda vez que al determinarse las atribuciones de cada uno de los Poderes, se garantiza a los gobernados su libertad, pues tienen con ello la certeza de que aquéllos deben actuar, en todo momento, dentro del ámbito que les ha sido asignado. Dicho principio, fue adoptado, como elemento esencial de organización política, por los textos positivos constitucionales de Europa y América.

Al respecto, el Doctor Héctor Fix Zamudio, señala lo siguiente:

*“... Lo importante en nuestros días no consiste en la separación de las tres funciones esenciales del poder del Estado: administración, legislación y jurisdicción, las cuales ya fueron señaladas por Aristóteles, sino el empleo de esta separación para encomendar dichas funciones a diversos organismos con el objeto de evitar la concentración del poder mediante su limitación recíproca, que es la finalidad que atribuyeron los promotores del principio, es decir, el inglés John Locke y Carlos Luis de Secodat, Barón de Montesquieu, los que influyeron decisivamente en las primeras Constituciones en sentido moderno, es decir, las expedidas en los Estados Unidos y en la Francia revolucionaria, en virtud del concepto de checks and balances (pesos y contrapesos), que no obstante las transformaciones de los regímenes contemporáneos, todavía debe considerarse como un principio válido.”<sup>95</sup>*

Ahora bien, el principio de la División de Poderes que, como se ha mencionado, quedó establecido como un principio político que pretende frenar los abusos de un poder sobre otro, contempla dos aspectos, por una parte, la organización de los órganos del Estado y, por la otra, la distribución de las funciones del propio Estado entre los órganos que lo conforman. Esto es, al hablar de este principio nos estamos refiriendo no sólo a los diversos órganos estatales que conforman al Estado –ejecutivo, legislativo y judicial–, sino que además, deben contemplarse las funciones que desempeña cada uno de ellos dentro del Poder Público en general.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> Cfr Idcm, p. 212

<sup>95</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano Op Cit pp. 18-19

<sup>96</sup> Cfr DE LA CUEVA, Mano Op. Cit . pp 200-201

El maestro Francisco Berlín Valenzuela,<sup>97</sup> señala que, actualmente podemos considerar que la aplicación del referido principio ha dado lugar a diversos tipos de regímenes en los que ocurren fenómenos tales como la concentración o confusión de poderes, que se presenta cuando todas las funciones del Estado son ejercidas por un mismo órgano, o bien, cuando un solo órgano tiene el poder efectivo de decisión en todas las materias; la separación rígida de poderes, en la cual se atribuyen funciones específicas a cada órgano, y la colaboración de los poderes, en donde existe una mayor flexibilidad, lo que implica que sean observadas tres características esenciales: división de poderes, colaboración de poderes y dependencia orgánica.

En la historia constitucional de nuestro país ha sido contemplada la teoría clásica de la división de poderes<sup>98</sup> y, actualmente, la encontramos en el artículo 49 de nuestra Ley Fundamental, en donde queda establecida de la siguiente manera:

*“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

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

Conforme al primer párrafo del citado precepto, el Supremo Poder de la Federación se divide, para el ejercicio de sus funciones elementales, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A cada uno de dichos órganos le son encomendadas determinadas facultades, con características propias, que nos permiten distinguir a cada uno de ellos, correspondiendo de esta manera y por regla general, al Poder Legislativo desarrollar la facultad legislativa, al Poder Ejecutivo la ejecutiva o administrativa y al Poder Judicial la jurisdiccional.

En otras palabras, al Poder Legislativo se le faculta, principalmente, para expedir normas generales, abstractas e impersonales, esto es, es el órgano encargado de establecer el derecho del Estado; correspondiendo entonces, al Poder Ejecutivo proveer la ejecución o aplicación concreta de esas normas generales o leyes, mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria que se le asigna, y,

<sup>97</sup> Cfr BERLÍN VALENZUELA, Francisco Op. Cit. pp 123 y 124

<sup>98</sup> Vr Supra Capítulo II, Antecedentes Generales en México

finalmente, al Poder Judicial, le corresponde la administración de justicia, lo cual implica que la finalidad de este órgano sea la de preservar el derecho.<sup>99</sup>

Sin embargo, si bien es cierto que a cada uno de los órganos del Estado le es reservada una función específica, típica y peculiar, no debemos pasar por alto que en nuestro sistema de gobierno, de acuerdo a la Constitución y a la realidad política que vivimos actualmente, la asignación de funciones no tiene la característica de ser rígida, sino que existe una colaboración entre los tres Poderes, es decir, se trata de una aplicación flexible del principio de la separación o división de los Poderes, en donde “no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes.”<sup>100</sup>

El maestro Burgoa Orihuela señala que, de concentrarse en un solo órgano del Estado las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, no existiría el sistema democrático, que es de frenos y contrapesos recíprocos, sino que se daría pie a la autocracia, y, más adelante agrega que entre los Poderes del estado no existe independencia sino interdependencia,<sup>101</sup> esto es, no se trata de tres poderes soberanos e independientes, sino de tres órganos a los cuales les son asignadas las tres funciones esenciales del Estado o del poder público, el cual desde luego es indivisible.<sup>102</sup> La actuación de dichos órganos debe ser, como ya se ha mencionado, de coordinación o colaboración, ya sea que actúen de manera conjunta o sucesiva, o que, en su caso, alguno de ellos ejerza facultades diversas de aquellas encomendadas constitucionalmente, esto en atención a que, dentro de nuestro régimen presidencial, se dan casos de excepción en los cuales se faculta a determinado órgano del Estado para ejercitar materialmente una función propia y exclusiva de un órgano diverso.

Amador Rodríguez Lozano,<sup>103</sup> explica la coordinación de los Poderes de la siguiente manera:

*“La trascendencia de la coordinación, colaboración y solidaridad de los poderes de la Unión, significa que todos ellos deben asumir responsabilidad igual frente a la sociedad mexicana, sin olvidar que el desarrollo del país es tarea que*

<sup>99</sup> Cfr SERRA ROJAS, Andrés Op Cit., p. 570

<sup>100</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe Derecho Constitucional Mexicano. Op Cit., p. 219

<sup>101</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Duodécima edición. Editorial Porrúa. México, 1999, pp. 580-582

<sup>102</sup> Cfr GARCÍA MAYNEZ, Eduardo Introducción al estudio del Derecho. Cuadragésimoquinta edición Editorial Porrúa México, 1993, pp 105-107

<sup>103</sup> RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. La Reforma al Poder Legislativo en México Cuadernos Constitucionales Mexico-Centroamérica N° 12 México, 1998, p. 30

*incumbe por igual al Legislativo, al Judicial y al Ejecutivo, cualesquiera que sean sus atribuciones. Representando, en conjunto, todas las funciones del poder público, el tradicional principio de separación de poderes no debe destruir la concepción integral de la función de gobierno. Por ello, les corresponde conjuntamente proveer a la satisfacción de las necesidades de la nación, instancia en que radica esencial y originariamente la soberanía. En este espíritu de colaboración es como debe entenderse la revitalización del principio de la separación de poderes dentro de la Reforma del Estado.”*

Como ejemplos de la coordinación existente entre los tres Poderes de la Unión, encontramos que en la celebración de los tratados internacionales, conforme al artículo 133, en relación con el 76, fracción I, y 89, fracción X de la Constitución, se requiere de la participación del Presidente de la República –Poder Ejecutivo- y del Senado –Poder Legislativo-; por otra parte, tenemos la adjudicación de una función de carácter legislativo al Poder Ejecutivo, reflejada en su participación dentro del proceso de iniciativa y formación de las leyes que se prevé en los artículos 71 y 72 constitucionales.

De igual forma, puede ser observada la función jurisdiccional reconocida a favor del Poder Legislativo, específicamente al Senado, mismo que se erige en jurado de sentencia en tratándose del juicio político, lo cual se contempla en los artículos 76, fracción VII y 110 de nuestra Ley Fundamental; o bien, las facultades legislativa y administrativa<sup>104</sup> que se depositan en la Suprema Corte al serle permitido emitir reglamentos y demás acuerdos generales que estime necesarios, conforme a los artículos 97 constitucional y 11, fracciones XIX y XXI, y 14, fracciones XIV y XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en estos últimos casos, más que una colaboración o coordinación de funciones, se trata de casos excepcionales en donde se confiere a determinado órgano una función inherente a otro, esto es, en el primer caso se confiere al Poder Legislativo una facultad inherente al Poder Judicial, mientras que, en el segundo el Poder Judicial materialmente ejerce atribuciones propias del Ejecutivo y del Legislativo.

Otro caso de excepción al principio de la separación de poderes lo encontramos en las facultades de carácter jurisdiccional con que cuentan los tribunales del trabajo, pues siendo éstos órganos administrativos que no forman parte de la estructura y organización del Poder Judicial, resuelven las controversias

<sup>104</sup> En el caso de la función administrativa, se faculta a la Corte para emitir disposiciones y acuerdos generales en las materias de su competencia, pues recordemos que la administración del Poder Judicial, con excepción de la Corte, corresponde al Consejo de la Judicatura Federal

laborales que se suscitan entre trabajadores y patrones. Al respecto, en la tesis de jurisprudencia número 431 publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, se ha señalado que las Juntas de Conciliación y Arbitraje *“son autoridades esencialmente administrativas; mas no por ello dejan de tener atribuciones de carácter judicial, en los casos que la Constitución señala, y disponiéndolo así ésta, no se puede sostener que se vulnere el principio de división de los Poderes, que estatuye el artículo 49 de la misma Constitución.”*<sup>105</sup>

Como puede apreciarse, son diversas las excepciones al principio de división de Poderes que se consignan en la Ley Suprema; sin embargo, constituyen los casos excepcionales clásicos de dicho principio, los que se prevén en el propio artículo 49 constitucional.

Así es, en el segundo párrafo del artículo 49 constitucional, queda establecido que no pueden reunirse dos o más de los Poderes de la Unión en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en una sola persona, salvo en el caso de las facultades extraordinarias que se otorgan en el artículo 29 al Poder Ejecutivo; asimismo, se estipula que en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Conforme al artículo 29 constitucional, se otorgarán facultades extraordinarias al Ejecutivo, concretamente al Presidente de la República, para que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, decrete, en todo el país o en un lugar determinado, la suspensión de garantías, la cual debe ser por tiempo limitado, a través de prevenciones generales y sin que la misma sea dirigida a algún individuo en particular. Y, para el efecto, el Congreso deberá conceder al Ejecutivo las autorizaciones que estime necesarias para que éste haga frente a la situación emergente y, en los casos en que el Congreso se encontrare en receso, la Comisión Permanente lo convocará sin demora para que, una vez reunido, acuerde dichas autorizaciones.

Para decretar la suspensión de garantías, se requiere que sea a instancia del Presidente de la República, con acuerdo de los secretarios de Estado, y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión

<sup>105</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, tomo XXXVI Quinta época Tesis 431, Pleno, p. 771.

Permanente. Esto es, el Congreso será el que finalmente apruebe o no tal suspensión; de tal forma que, hasta ese momento sólo existe una concurrencia de voluntades entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Así, en razón de lo anterior, y conforme al artículo 49 en relación con el 29, solamente se depositará el Legislativo en el Ejecutivo, en el caso de las facultades extraordinarias o autorizaciones otorgadas por el Congreso al Ejecutivo,<sup>106</sup> las cuales consisten en la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo, para que con ello éste pueda hacer frente a la situación de conflicto que se presente. En ambos casos, suspensión y otorgamiento de autorizaciones, se trata de actos de colaboración y excepción al principio de la división de Poderes.

Por otra parte, sólo se otorgarán facultades extraordinarias para legislar, en tratándose del segundo párrafo del artículo 131, esto es, cuando el Ejecutivo es facultado por el Congreso para *aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio 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*. Posteriormente, el Ejecutivo deberá enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, en donde someterá, para su aprobación, el uso que hubiese hecho de la facultad concedida. En este caso se confiere al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre algunos aspectos en materia de comercio exterior del Estado.

En Jurisprudencia<sup>107</sup> de la Suprema Corte ha quedado asentado que *“la delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es una excepción al principio de división de poderes, y por su carácter excepcional, esta delegación produce la consecuencia de que, tanto la Legislatura al otorgarla, como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión, para no sobrepasar el margen de la excepción”*, puesto que, de rebasarse esos límites al ejercitarse la función otorgada se estaría transgrediendo lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.

De esta manera, podemos concluir que el principio de la división de Poderes, tanto de órganos como de funciones, dentro de nuestro régimen de gobierno es flexible o de colaboración, esto es, existe coordinación y concurrencia de funciones

<sup>106</sup> Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano Op Cit., pp 219-221

<sup>107</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995 Tomo I, Quinta época. Tesis 365, Segunda Sala, p 338



entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, la cual puede apreciarse como un medio para alcanzar la eficacia del objetivo primordial del principio de la división de Poderes: la limitación o control de los tres órganos entre sí, evitando así la concentración y el abuso del Poder por alguno de ellos.

## **2. ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL Y DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES.**

El Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con el artículo 94 constitucional, es depositado para su ejercicio en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. A dichos órganos les corresponde esencialmente la función jurisdiccional, la cual comprende la facultad judicial propiamente dicha, consistente en resolver controversias de carácter jurídico, concretamente los juicios federales; y, la de control constitucional, en donde a los órganos del Poder Judicial les es encomendada la tutela de la Ley Fundamental, es decir, es el Poder que se encarga, por medio del juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias electorales, de velar por la protección y la debida observancia del texto constitucional.

Pasaremos pues, a estudiar cada uno de los órganos que conforman al Poder Judicial Federal, determinando la organización y facultades de cada uno de ellos.

### **Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

La Suprema Corte de Justicia es el máximo tribunal en nuestro país, se integra por once Ministros, los cuales durarán quince años en su encargo<sup>108 109</sup> y sólo podrían llegar a ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de la Constitución, referente a las responsabilidades de los servidores públicos; y, no

<sup>108</sup> Ante la supresión de la inamovilidad vitalicia que tenían los Ministros de la Suprema Corte hasta antes de la reforma de 1994, el maestro Burgoa considera que con ello se le "resta independencia a dicho alto Tribunal respecto del Presidente de la República en turno, al dar a éste la oportunidad de proponer nuevos ministros al feneamiento de dicho plazo." Y señala que la inamovilidad, si bien, no es factor determinante para una sana e imparcial impartición de justicia, sí es una condición importante de una recta administración de justicia, pues supone la independencia del juzgador frente al gobernante que lo ha designado. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit., p. 886

<sup>109</sup> Así se establece también en el artículo 8° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en donde se señala que los Ministros durarán quince años en su cargo, salvo que sobrevenga incapacidad física o mental permanente.

podrán ser nombrados para un nuevo período, salvo que hubieran ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

La remuneración que se les es asignada a los Ministros, conforme al antepenúltimo párrafo del artículo 94, no puede ser disminuida durante su encargo, además, al vencimiento de su período, tienen derecho a un haber por retiro; con ello se pretende garantizar que la función jurisdiccional, al menos por cuestiones económicas, no se desvíe del cause de independencia, imparcialidad y objetividad que le caracterizan.

El artículo 95 constitucional enumera los requisitos que se necesitan para ser electo Ministro de la Suprema Corte, a saber:

*I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;*

*II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;*

*III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;*

*IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena,*

*V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y*

*VI. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.*

*Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica."*

Para el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte, participan el Ejecutivo y el Legislativo, según se aprecia en el artículo 96 constitucional, en

donde se dispone que, el Presidente de la República someterá a la consideración del Senado una terna de las personas que pudieran llegar a ocupar el cargo, éstas deberán comparecer ante el propio Senado, mismo que, con base en lo anterior y por el voto de las dos terceras partes de los senadores que se encuentren presentes, hará la designación correspondiente. Dicho procedimiento debe realizarse dentro de los treinta días siguientes al de la presentación de la terna, puesto que, de no resolver el Senado dentro de dicho plazo, que es improrrogable, ocupará el cargo de Ministro la persona que, siendo propuesta en la terna, designe el Presidente de la República. Y, en el caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente deberá someter una nueva, llevándose una a cabo vez más el procedimiento anterior; y, en caso de que la segunda terna también fuera rechazada, ocupará finalmente el cargo la persona que dentro de la misma, designe el Presidente de la República.

De igual forma, deberá atenderse al procedimiento anterior al presentarse los siguientes casos: ante la falta mayor de un mes de alguno de los Ministros, en donde el Presidente de la República someterá a la aprobación del Senado el nombramiento de un Ministro interino; y, en los casos de las faltas por defunción o cualquiera otra causa de separación definitiva, ante las cuales el propio Presidente deberá someter un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado.

Respecto a las renunciaciones de los Ministros, el artículo 98 señala que éstas sólo proceden por causas graves que, al ser sometidas y aceptadas por el Presidente, serán enviadas para su aprobación a la Cámara de Senadores. Por otra parte, los Ministros gozarán de licencias, siempre que no excedan de un mes, y en este caso corresponde concederlas a la Suprema Corte de Justicia, pero, cuando las licencias sean mayores de un mes y menores de dos años, el Presidente de la República con la aprobación del Senado será quien deba concederlas.

Hasta aquí, podemos apreciar que existe una clara interdependencia del Poder Judicial, respecto del Ejecutivo y el Legislativo, por lo que hace al nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto es, sin poner en duda la imparcialidad y objetividad que en el conocimiento de los asuntos tiene hasta hoy nuestro más alto Tribunal y aún y cuando que para la designación de los Ministros son tomados en cuenta requisitos tales como el no desempeño de determinados cargos públicos durante el año previo de su nombramiento, ello no garantiza que factores de carácter político intervengan en su elección y por tanto en su designación.

Por otra parte, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, aún los que gocen de licencia, no deben, por ningún motivo, aceptar o desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. De igual forma, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, no pueden, por obvias razones, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. En caso de inobservancia de lo anterior, el párrafo final del artículo 101 constitucional señala que tal infracción será sancionada con la pérdida del cargo, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo les corresponderían por el mismo, salvo las demás sanciones que se prevean en las leyes respectivas.

La doctrina<sup>110</sup> ha considerado que la motivación de las prohibiciones anteriores obedece al hecho de que al no vincularse, dichos funcionarios judiciales, por intereses económicos, políticos e inclusive por cuestiones personales, con los particulares, o bien, con otros funcionarios federales, se asegura la independencia funcional de los órganos jurisdiccionales.

En cuanto al funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia, el artículo 94 establece que ésta puede actuar en Pleno o en Salas y sus sesiones, en los términos que disponga la ley, serán, por regla general, públicas, y excepcionalmente secretas, cuando así lo exijan la moral o el interés público.

El Pleno de la Suprema Corte está compuesto por once Ministros, bastando la presencia de siete para poder funcionar, esto con excepción de los casos previstos en el artículo 105 constitucional, en los que se requiere la presencia de al menos ocho de los Ministros.

El Presidente de la Suprema Corte será elegido de entre los propios miembros del Pleno, durará en su encargo cuatro años y no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), en su artículo 13, establece que durante las ausencias del Presidente de la Suprema Corte, que no requieran licencia, éste podrá ser suplido por los demás Ministros según el orden de designación de los mismos; en caso de que dicha ausencia fuese por un tiempo mayor de treinta días y menor de seis meses, el Pleno nombrará a un presidente interino; y, si la ausencia excede ese

<sup>110</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit., p. 869

término, será nombrado un nuevo Presidente, mismo que ocupará el cargo hasta el fin del periodo de que se trate.

Las sesiones del Pleno de la Suprema Corte serán celebradas dentro de los dos periodos ordinarios que se prevén en el artículo 3° de la LOPJF, en los días y horas que se establezcan en los acuerdos generales que el propio Pleno emita. El primer periodo ordinario de sesiones del Pleno comprende del primer día hábil de enero al último día hábil de la primera quincena de julio y, el segundo, del primer día hábil de agosto al último día hábil de diciembre. En el artículo 5° de la citada Ley, se contempla la posibilidad de que el Pleno sesione de manera extraordinaria, previa solicitud de cualquiera de sus miembros, presentada ante el Presidente de la Suprema Corte.

Las resoluciones del Pleno pueden ser adoptadas por unanimidad o por mayoría de votos, salvo en los casos en que se ventilen asuntos relacionados con las fracciones I y II del artículo 105 constitucional,<sup>111</sup> y, sólo podrán abstenerse de votar los Ministros cuando tengan algún impedimento legal, o bien, cuando hayan estado ausentes durante la discusión del proyecto en cuestión. Podrán formular voto particular o de minoría, respectivamente, el o los Ministros que disientan del voto de la mayoría, debiendo aquéllos ser insertados al final de la ejecutoria correspondiente, siempre y cuando sean presentados dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia cuenta con dos Salas, las cuales se integran por cinco ministros, bastando sólo la presencia de cuatro para poder funcionar, según se establece en el artículo 15 de la LOPJF; sus sesiones son celebradas dentro de los mismos periodos ordinarios que se prevén para el Pleno y en los días y horas que se determinan en los respectivos acuerdos generales.

Corresponde a la Primera Sala conocer de los asuntos penales y civiles y, a la Segunda Sala, de los administrativos y laborales. En cada una de ellas se debe elegir de entre sus miembros a un Presidente de Sala, el cual dura dos años en el cargo, sin poder ser reelecto para el periodo inmediato. Durante la ausencia de los presidentes de las Salas, éstos serán suplidos por los demás integrantes según el orden de designación, siempre que las mismas no sean mayores de treinta días, ya que en caso contrario la Sala deberá elegir a un nuevo presidente.

---

<sup>111</sup> En esos casos se requiere de una mayoría de ocho votos de los Ministros presentes.

Al igual que en el Pleno, las resoluciones de las Salas serán adoptadas por mayoría o por unanimidad de votos, absteniéndose de votar aquellos Ministros que tengan impedimento para ello, o bien, que no hayan estado presentes en la discusión del asunto de que se trate. De no obtenerse la mayoría en alguno de los asuntos, el Presidente de la Sala debe turnarlo a un nuevo Ministro, para que éste formule un proyecto de resolución que contenga las observaciones hechas durante la sesión y, si aún así, no se obtuviere la mayoría de votos, el Presidente de la Suprema Corte nombrará a un Ministro integrante de la otra Sala, a efecto de que éste asista a la sesión inmediata y emita su voto. Pero, en caso de que aún no se logre la mayoría requerida, el Presidente de la Sala tendrá voto de calidad.

Los Ministros integrantes de las Salas se encuentran en posibilidad de formular voto particular o de minoría, en aquellos casos en que disientan del voto de la mayoría, debiendo presentarlo dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo para que sea insertado en la respectiva ejecutoria.

Ahora bien, para efectuar el estudio de las facultades de la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, podemos clasificarlas en jurisdiccionales, que son las que originariamente le corresponden, legislativas y administrativas, que por excepción llega a producir, en atención al principio flexible de división de poderes.

Así, conforme con la Constitución y la ley orgánica respectiva, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene a su cargo las siguientes facultades jurisdiccionales:

- a) Las controversias constitucionales, con excepción de la materia electoral y, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción de una norma de carácter general con la Constitución.<sup>112</sup> (Arts. 104, fracción IV, 105, fracc. I y II constitucional, y 10, fracción I, LOPJF)
- b) El recurso de revisión interpuesto contra las sentencias de amparo que pronuncien los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios, cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad respecto de una ley federal o local o un tratado internacional por estimarse directamente violatorios de un precepto constitucional; o bien, cuando se trate de los casos comprendidos en las

---

<sup>112</sup> Conforme al acuerdo 2/1998 emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, dichos medios de control constitucional, a diferencia de los demás asuntos de que conoce la Corte, son tramitados hasta el momento de estar ya en estado de resolución, en la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de dicho órgano judicial federal.

fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución, esto es, cuando en el recurso de revisión la cuestión planteada implique invasión de esferas competenciales de la Federación a las entidades federativas o de estas en relación con aquélla. Además, la Suprema Corte, podrá ejercitar la facultad de atracción al conocer, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten. (Arts. 107, fracc. VIII, constitucional, y 10, fracc. II, LOPJF)

- c) El recurso de revisión contra sentencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, las cuales, en principio, no admiten medio de defensa legal en su contra, sin embargo, procede la revisión siempre que decidan sobre constitucionalidad de una ley federal o local o de un tratado internacional, o bien, se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales. (Arts. 107, fracc. IX, constitucional, y 10, fracc. III, LOPJF)
- d) Las denuncias de contradicción de tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte; por los Tribunales Colegiados, cuando la materia de los asuntos no sea competencia de una de las Salas; o, por el Tribunal Electoral. La resolución que pronuncie el Pleno sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia respectiva, sin que con ello se afecten las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción. (Arts. 107, fracc. XIII, constitucional, y 10, fracc. VIII, LOPJF)
- e) El recurso de queja que haya sido interpuesto conforme al artículo 95, fracción V, de la Ley de Amparo; y, el recurso de reclamación contra los acuerdos dictados por el Presidente de la Suprema Corte, durante la tramitación de los asuntos de su competencia. (Art. 10, fraccs. IV y V, LOPJF)
- f) Los conflictos laborales suscitados entre la Suprema Corte y sus servidores, en términos del artículo 123, apartado B, fracción XII, de la Constitución. Desarrollando aquí la Corte una función judicial propiamente dicha,<sup>113</sup> pues se sitúa meramente como un juez, para resolver los conflictos jurídicos que se le presenten. (Art. 10, fracc. IX, LOPJF).

---

<sup>113</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano Op. Cit., pp. 820-825

- g) Los juicios sobre el cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el gobierno federal con los gobiernos de los estados y el Distrito Federal. (Art. 10, fracc. X, LOPJF)

Las fracciones XI y XII del artículo 10 de la LOPJF, dan la pauta para el conocimiento de otros asuntos al establecer la primera que la Corte puede conocer de cualquier otro asunto, siempre que el mismo sea de su competencia y no corresponda a alguna de las Salas, mientras que la segunda señala "*las demás que expresamente le confieran las leyes.*"

Conviene precisar que de las facultades jurisdiccionales antes enunciadas, podemos considerar que las contenidas en los incisos a), b) y c), corresponden a la función de control constitucional que desempeña el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, lo cual la coloca, como órgano tutelar de la Constitución y, al menos en este aspecto, por encima del Ejecutivo y el Legislativo.<sup>114</sup>

Por su parte, las Salas de la Suprema Corte, desempeñan las siguientes facultades jurisdiccionales:

- (a) Los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellas controversias en que la Federación sea parte. (Artículos 104, fracción III, 105, fracción III, constitucionales, y 21, fracción I, LOPJF)
- (b) El recurso de revisión de amparo contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, cuando subsista el problema de constitucionalidad, siempre que se impugne en la demanda un reglamento federal o local por considerarse inconstitucionales, o bien, si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto constitucional; y, cuando se ejercite la facultad de atracción que estipula la fracción VIII, del artículo 107 constitucional. (Art. 21, fracc. II, LOPJF)
- (c) El recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en amparo directo, cuando se haya decidido o se omita decidir sobre la constitucionalidad de un reglamento federal o local, o en su caso, cuando en los conceptos de violación se haya planteado una interpretación directa de un precepto constitucional. (Arts. 107, fracc. IX, constitucional, y 21, fracc. III, inciso a), LOPJF)

<sup>114</sup> Cfr. BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La Acción de Inconstitucionalidad*. UNAM. México, 1998, p. 38



- (d) En única instancia conocerán del amparo directo, que por su interés y trascendencia así lo amerite, ejercitando la facultad de atracción prevista en el último párrafo de la fracción V, del artículo 107 constitucional. (Art. 21, fracc. III, inciso b), LOPJF)
  - (e) El recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VII, VIII y IX, del artículo 95, de la Ley de Amparo; así como, el recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por los presidentes de Sala. (Art. 21, fraccs. IV y V, LOPJF).
  - (f) Las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la federación y de las entidades federativas o entre los de dos o más entidades federativas y de las que se produzcan entre tribunales federales de diversos circuitos. (Arts. 106 constitucional, 21, fraccs. VI y VII, LOPJF)
- Cabe aquí señalar que de manera excepcional el Pleno de la Suprema Corte puede conocer de este tipo de controversias, ello en los términos que establece la tesis de jurisprudencia número P./J. 33/99, cuyo rubro es *CONFLICTO COMPETENCIAL. CORRESPONDE AL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESOLVERLO CUANDO SE INVOLUCRAN MATERIAS QUE CORRESPONDEN A LA ESPECIALIDAD DE LAS DOS SALAS*.<sup>115</sup>
- (g) Las denuncias de contradicción de tesis, sustentadas por dos o más Tribunales Colegiados de Circuito. (Arts. 107, fracc. XIII, constitucional, y 21, fracc. VIII, LOPJF)
  - (h) De las controversias que se susciten con motivo de los convenios de colaboración celebrados entre el gobierno federal y las entidades federativas (Art. 21, fracción IX, LOPJF)
  - (i) El reconocimiento de inocencia (Art. 21, fracc. X, LOPJF) y, *las demás que expresamente les encomiende la ley*

En este caso, podemos considerar que las funciones de control que corresponden a las Salas de la Suprema Corte, son aquellas que se refieren a la materia de amparo, concretamente los incisos b'), c') y d').

<sup>115</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, abril de 1999 Novena época Tesis P./J. 33/99, Pleno, p 17

Ahora bien, como facultades legislativas ejercitadas materialmente por la Suprema Corte encontramos: la prevista en las fracciones XIX y XXI, del artículo 11, de la LOPJF, en donde se señala que el Pleno podrá dictar reglamentos en las materias que sean competencia de la Corte; así como, la consistente en emitir la jurisprudencia<sup>116</sup> que ha de ser de aplicación obligatoria para las Salas, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo federales o locales.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia lleva a cabo facultades materialmente administrativas, ello no obstante que el artículo 94 constitucional establece que *la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.*

Esto es, el Consejo de la Judicatura Federal, a partir de las reformas de 31 de diciembre de 1994, absorbe las atribuciones administrativas que hasta entonces correspondían a la Suprema Corte de Justicia, las cuales básicamente son las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados, la determinación del número y división de circuitos y distritos judiciales en el país, competencia territorial y especialización por materia de los tribunales unitarios y colegiados de circuito y juzgados de distrito; así como, la vigilancia y supervisión de dichos órganos jurisdiccionales. Se trató de liberar así a la Suprema Corte de un cúmulo de actividades de carácter administrativo, relativas al Poder Judicial en general.

Sin embargo, tal y como se aprecia en el referido artículo 94, corresponde al Consejo de la Judicatura Federal la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte,<sup>117</sup> la cual sigue teniendo a su cargo su administración interna y, por que no, la última palabra en algunas de las decisiones emitidas por el propio Consejo. Así, el Pleno de la Suprema Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, puede revisar y, en su caso, revocar los acuerdos generales que expida el Consejo para asegurar el adecuado ejercicio de sus funciones.

<sup>116</sup> Vr. SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional Op. Cit. p. 513

<sup>117</sup> Para tal efecto, el artículo 100 constitucional, en la parte final de su último párrafo precisa que "la administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su presidente"

Además, si bien el artículo 100 establece que las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y que no procede juicio ni recurso alguno en su contra, en los casos de designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, la Suprema Corte de Justicia podrá revisar tales decisiones del Consejo, únicamente para verificar que las mismas hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establece la ley orgánica respectiva.

Así las cosas, podemos mencionar como atribuciones administrativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los nombramientos de su presidente cada cuatro años, de los presidentes de las Salas, de su secretario general de acuerdos y de los demás funcionarios y empleados que ella misma determine; la distribución que realiza de los asuntos que le competen, mediante la expedición de acuerdos generales; la remisión a los Tribunales Colegiados de los asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia; así como, el conocimiento de las excusas e impedimentos de los ministros, en los asuntos de su competencia.

De igual forma, se consideran como facultades administrativas de la Corte, las contenidas en el artículo 97 constitucional,<sup>118</sup> que se refieren a los nombramientos de alguno o algunos de sus miembros, o bien, de algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, en los casos en que así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, las Cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüen algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. El ejercicio de esta facultad, así como el de practicar la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión, puede resultar ocioso y hasta ineficaz en nuestro sistema,<sup>119</sup> ello en virtud de que en ambos casos la Suprema Corte no puede pronunciarse al respecto, sino que su actuación finalmente se limita a remitir los resultados de la investigación a los órganos competentes para que éstos decidan lo procedente en cada caso.

Una atribución más de la Suprema Corte, de carácter administrativo, la constituye la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional,<sup>120</sup> por lo que hace a la destitución y consignación de la autoridad responsable ante el incumplimiento de las sentencias de amparo y, a su facultad para disponer de

<sup>118</sup> Cfr. SÁNCHEZ BRINGAS Enrique Derecho Constitucional Op. Cit., p 514

<sup>119</sup> Cfr BURGEOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano Op. Cit., pp 841-844

<sup>120</sup> Cfr. *Ibidem*.

oficio, cuando la naturaleza del acto lo permita, el cumplimiento sustituto de dichas sentencias.

Finalmente, cabe señalar que la Suprema Corte cuenta con una facultad presupuestaria pues, conforme a lo previsto en el último párrafo del artículo 100 constitucional, se encargará de elaborar su propio presupuesto, mientras que el Consejo de la Judicatura lo hará para el resto del Poder Judicial Federal. Los presupuestos elaborados deberán ser remitidos por el Presidente de la Corte para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Conviene mencionar brevemente que, en la exposición de motivos de las reformas constitucionales de diciembre de 1994, de manera expresa quedó asentada la intención de consolidar a la Suprema Corte de Justicia como un verdadero tribunal de constitucionalidad,<sup>121</sup> para ello se exigía “*ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo*”;<sup>122</sup> así, en 1994 se implementan como facultades exclusivas de la Suprema Corte las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. Con el mismo objeto, en la diversa exposición de motivos de las reformas a la Constitución en junio de 1999, se propuso ampliar la facultad del Pleno para “*expedir acuerdos generales y, con base en ello, remitir a los tribunales colegiados de circuito todos aquellos asuntos en los cuales hubiere establecido jurisprudencia, no revistan interés o trascendencia o, en general, la propia Corte estime innecesaria su intervención*”;<sup>123</sup> así, la competencia de nuestro máximo tribunal podría enfocarse básicamente al conocimiento de las cuestiones relativas a la interpretación, aplicación u observancia de la Ley Fundamental. En sí, el objetivo es suprimir de entre las competencias de la Suprema Corte, aquellas cuestiones que no revistan carácter constitucional.

Es posible que hoy en día la Suprema Corte se encuentre más cerca de constituirse como un verdadero tribunal constitucional, no obstante que, aún tiene en su haber, como residuo de su antigua naturaleza de órgano de control de la legalidad o de casación,<sup>124</sup> determinadas funciones de mera legalidad. Pero lo que sí es seguro es que, como tribunal constitucional, la Suprema Corte se sitúa como

<sup>121</sup> Recordemos que incluso, a través de la reforma constitucional de 1994, las facultades administrativas que hasta entonces venía desempeñando la Suprema Corte, fueron encomendadas al Consejo de la Judicatura Federal

<sup>122</sup> Centro de Documentación y Análisis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

<sup>123</sup> *Ibidem*.

<sup>124</sup> Cfr BRAGE CAMAZANO, Joaquín. Op. Cit. pp 22-49

el órgano que tiene la última palabra en todos aquellos asuntos que son competencia de los órganos jurisdiccionales, de entre los que desde luego desatacan los relativos a cuestiones, precisamente de constitucionalidad.

### **Tribunal Federal Electoral.**

Este tribunal, que a partir de 1996, forma parte del Poder Judicial Federal, conforme a los artículos 94 y 99 de la Ley Fundamental, es el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, ello con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional. El Tribunal Electoral se organiza para el ejercicio de sus funciones en una Sala Superior y en Salas Regionales. En este caso, la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral, están a cargo de una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integra por el Presidente del propio Tribunal, que es quien la preside, por un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación y por tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

Para la elección de los magistrados electorales que integran tanto la Sala Superior como las regionales, se requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, de la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los magistrados electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte, y una vez electos, durarán diez años en su encargo. Por lo que hace a las renunciaciones, ausencias y licencias de dichos magistrados, se estará al procedimiento que rige para los Ministros de la Suprema Corte, previsto en el artículo 98 constitucional. Por su parte, los magistrados que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que se exigen para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito y durarán ocho años en su encargo, dicho lapso será improrrogable, a menos que sean promovidos a cargos superiores.

Al igual que los Ministros, los magistrados de la Sala Superior se encuentran imposibilitados para aceptar o desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo en los casos en que no haya remuneración alguna, o bien, si se tratare de asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. En consecuencia, dentro de los dos años posteriores a la fecha de su retiro, tampoco pueden actuar como patronos,

abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Los miembros del Tribunal Electoral, pueden incurrir en responsabilidad durante el ejercicio de su encargo, por lo cual, pueden ser sujetos de juicio político, o en su caso, de declaración de procedencia, conforme a los artículos 108 a 114 de la Constitución.

En cuanto al funcionamiento del Tribunal Electoral, de acuerdo con el artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Sala Superior queda integrada por siete magistrados, quienes elegirán cada cuatro años, de entre sus miembros, al Presidente del Tribunal. Para que dicha Sala pueda sesionar válidamente, se requiere que estén presentes cuando menos cuatro de sus miembros, con excepción de la declaración de validez de la elección presidencial, en donde se requiere la presencia de seis de sus integrantes. Las sesiones para resolución deben ser públicas y únicamente pueden abstenerse de votar, los magistrados que tengan algún impedimento legal o los que hayan estado ausentes en la discusión del asunto; en caso de empate en la votación, el Presidente tendrá voto de calidad, pudiendo el o los magistrados que disientan de la mayoría formular voto particular.

Por lo que respecta a las Salas Regionales, éstas serán instaladas en las ciudades designadas como cabeceras de cada circunscripción plurinominal en que se divida al país, a más tardar dentro de la semana en que inicia el proceso electoral ordinario de que se trate, según se prevé en el artículo 192 de la LOPJF. Cada una de las Salas Regionales se integrará por tres magistrados, requiriéndose del mismo número para poder sesionar y sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan excusa o impedimento legal.

Cabe mencionar que, en los casos en que una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis, respecto de la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, que pueda ser contradictoria con alguna de las sostenidas por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, para que así, el Pleno de la Suprema Corte decida en definitiva qué tesis debe prevalecer. Desde luego las resoluciones que dicte el Pleno en estos casos no afectarán los asuntos ya resueltos.

Como ya se ha dicho, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, esto es, es el órgano encargado de conocer y resolver las controversias que sobre esa materia se susciten, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, cuyo conocimiento corresponde de manera exclusiva a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con el artículo 105, fracción II, de la Constitución. Así, el Tribunal Electoral se encuentra impedido para intervenir o pronunciarse, respecto de las impugnaciones que se hagan de las leyes electorales, tanto federales como locales, cuando éstas se estimen inconstitucionales.<sup>125</sup>

Ahora bien, el artículo 41 constitucional, en su fracción IV, establece que *“para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución”*; encontramos aquí, el soporte de lo que son las atribuciones del Tribunal Electoral. Debe precisarse que, actualmente, la ley encargada de regular dicho sistema de medios de impugnación, en tratándose de las controversias en materia electoral, es la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuyo análisis será parte esencial del apartado relativo a las “controversias electorales”, dentro del Capítulo IV, del presente trabajo.

Así pues, conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, podemos señalar que el Tribunal Electoral, en términos generales, es competente para conocer, principalmente, de los siguientes asuntos:

- a) De las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores (artículos 60, párrafos segundo y tercero, 99, fracción I, constitucionales, y 186, fracción I, LOPJF);
- b) De las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior, la cual, una vez que queden resueltas las impugnaciones interpuestas, se encarga de realizar el computo final de la elección presidencial, procediendo a declarar la validez de la misma. (Arts. 99, fracc. II, constitucional, y 186, fracc. II, LOPJF);

<sup>125</sup> Cfr SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional Op Cit., p 518

- c) De las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en los incisos anteriores, que violen normas constitucionales o legales (Arts. 99, fracc. III, constitucional, y 186, fracc. III, inciso a), LOPJF);
- d) De las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas, relativas a la organización y calificación de los comicios o con la resolución de las controversias que surjan durante los mismos, cuando ello sea factor determinante para el desarrollo del proceso respectivo o para el resultado final de las elecciones. Esta vía sólo procederá en los casos en que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos (Arts. 99, fracción IV, constitucional, y 186, fracc. III, inciso b), LOPJF);
- e) De las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país ((Arts. 99, fracción V, constitucional, y 186, fracc. III, inciso c), LOPJF);
- f) De los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores; así como, de los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores (Arts. 99, fraccs. VI y VII, constitucional, y 186, fracc. III, incisos d) y e), LOPJF); y,
- g) De la determinación e imposición de sanciones en materia electoral. (Arts. 99, fracc. VIII, constitucional, y 186, fracc. V, LOPJF)

El propio artículo 99 constitucional establece que las resoluciones del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables.

Además de las funciones jurisdiccionales que se le han conferido, el Tribunal Electoral realiza materialmente algunas facultades legislativas y administrativas.

Entre sus facultades materialmente legislativas encontramos la contenida en el artículo 186, fracción VIII, de la LOPJF, en donde se establece que el Tribunal



Electoral puede expedir su Reglamento interno; o bien, la prevista en el artículo 99 constitucional, en relación con el 186, fracción IV, de la LOPJF, relativa a que puede fijar criterios de jurisprudencia sobre materia electoral. En este último caso, conviene señalar que la jurisprudencia, desde un punto de vista sustantivo, por sí misma constituye un conjunto de actos materialmente legislativos<sup>126</sup> que, desde luego, van a ser generales y obligatorios.

La mayoría de las facultades administrativas, en este caso, son desempeñadas por la Comisión del Consejo de la Judicatura, no obstante, el Tribunal Electoral lleva a cabo algunos actos de carácter administrativo, tales como la elección de su presidente, los nombramientos para la creación de los comités que se requieran para la atención de los asuntos de su competencia, o bien, la expedición de acuerdos generales, necesarios para el adecuado funcionamiento del Tribunal. Asimismo, cuenta con otra facultad importante, como lo es, la consistente en proponer, al Presidente de la Suprema Corte, el presupuesto del Tribunal Electoral para que sea incluido en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación.

### **Tribunales Colegiados de Circuito.**

Los encontramos distribuidos en el territorio nacional, conforme a las circunscripciones territoriales o circuitos, que el Consejo de la Judicatura Federal determine; dichos circuitos comprenden diversas entidades federativas, así como un específico número de distritos judiciales. Los Tribunales Colegiados quedan integrados por tres magistrados, los cuales comparten responsabilidad en el fallo de los asuntos que les compete conocer.<sup>127</sup>

El artículo 105 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, establece cuáles son los requisitos que se deben reunir para ser magistrado de circuito, a saber, ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente y contar con práctica profesional de cuando menos cinco años. Además, deben satisfacer los requisitos relativos a la carrera judicial que se establecen en el Título Séptimo de la referida ley orgánica.

---

<sup>126</sup> Cfr. *Idem*, p. 516

<sup>127</sup> Cfr. *Idem*, p. 497

Conforme al primer párrafo del artículo 97 constitucional, los magistrados de los Tribunales Colegiados serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, obteniendo inamovilidad al ser ratificados o promovidos a cargos superiores y, solamente podrán ser privados de sus puestos cuando incurran en responsabilidad oficial, de acuerdo con lo previsto en los artículos 130 a 137, de la LOPJF, y 110 a 114 del Título Cuarto de la Constitución; o bien, al cumplir setenta y cinco años de edad, según se prevé en el artículo 106 de la LOPJF.

La remuneración que perciban los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, al igual que la de los magistrados de los Unitarios y Jueces de Distrito, no podrá ser disminuida durante su encargo. De igual forma, dichos funcionarios se encuentran impedidos para aceptar o desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de los particulares, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia; tampoco pueden, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Respecto a las licencias de los magistrados del Tribunal Colegiado, éstas deben ser autorizadas por el Pleno de la Suprema Corte, posteriormente el Consejo de la Judicatura Federal designará a las personas que deban sustituirlos en su encargo. En los casos de faltas, menores de quince días, el secretario respectivo sustituirá al magistrado de que se trate y, en caso de que la ausencia fuese mayor a quince días, el Consejo de la Judicatura designará a la persona que deba suplirlo interinamente. Cuando se trate de la renuncia de algún magistrado, ésta sólo procederá si se acredita ante el Consejo una causa grave que la motive.

Ahora bien, los Tribunales Colegiados para el conocimiento de los asuntos distribuyen éstos en forma secuencial, por cada asunto será presentado un proyecto de resolución que puede ser aprobado por unanimidad o mayoría de votos de los tres magistrados que integran al tribunal, los que sólo podrán abstenerse de votar por excusa o impedimento legal, en este caso el artículo 36 de la LOPJF determina que el magistrado podrá ser suplido por el secretario que el propio tribunal designe. Cuando el impedimento afectase a dos o a la totalidad de los magistrados, conocerá del asunto el tribunal colegiado más próximo, de acuerdo a la facilidad de las comunicaciones.

Por lo que hace a las facultades de los Tribunales Colegiados de Circuito, éstos no ejercitan la función judicial propiamente dicha, sino la de control constitucional,<sup>128</sup> la cual se refleja, básicamente, en los juicios de amparo sometidos a su conocimiento.

Así las cosas, corresponderá a los Tribunal Colegiados de Circuito, conocer y pronunciarse respecto de los siguientes asuntos:

- i. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o reformadas, ya sea por violaciones cometidas en la sentencia misma, o bien, que cometidas dentro del procedimiento trasciendan al resultado del fallo. (Arts. 107, fraccs. III, inciso a), y V, constitucional, y 37, fracc. I, LOPJF)
- ii. De los recursos de revisión contra las sentencias que pronuncien en amparo indirecto los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios, salvo los casos en que corresponde conocer de ellos a la Suprema Corte. (Arts. 107, fracc. VIII, constitucional, y 37, fracc. IV, LOPJF)
- iii. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de la Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. (Arts. 104, fracc. I-B, constitucional, y 37, fracc. V, LOPJF)
- iv. De los diversos recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios o el superior del tribunal responsable, en los casos previstos en las fracciones I, II y III del artículo 83 de la Ley de Amparo. (Art. 37, fracc. II, LOPJF)
- v. Del recurso de queja en los casos de las fracciones V a XI del artículo 95 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 99 del mismo ordenamiento. Así como, los recursos de reclamación previstos en el artículo 103 de la Ley de Amparo. (Art. 37, fraccs. III y VIII, LOPJF)
- vi. De los conflictos de competencia que se susciten entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de su jurisdicción. (Art. 37, fracc. VI, LOPJF)

<sup>128</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio *Derecho Constitucional Mexicano Op. Cit.*, pp 846-847

Los Tribunales colegiados conocerán, además, de los asuntos que expresamente les encomiende la ley y de aquellos que, a través de acuerdos generales, les remita la Suprema Corte de Justicia.

Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, con excepción de los casos en que decida sobre la inconstitucionalidad de una ley o se establezca la interpretación directa de algún precepto constitucional, en los que procede la revisión ante la Suprema Corte de Justicia.

Los Tribunales Colegiados, pueden asentar jurisprudencia, misma que será obligatoria para los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común, así como, para los tribunales administrativos y del trabajo, locales y federales. Y, entre sus facultades materialmente administrativas tenemos la elección del Presidente del Tribunal, quien dura cuatro años en el cargo y, el nombramiento de sus respectivos funcionarios y empleados.

### **Tribunales Unitarios de Circuito.**

Los Tribunales Unitarios se componen de un solo magistrado, el cual será nombrado y adscrito por el Consejo de la Judicatura Federal. Los requisitos que en este caso deben reunir los magistrados del Tribunal Unitario, son los mismos que se requieren para los magistrados de los Colegiados. Y, en lo que respecta a la duración en el cargo, licencias, renunciaciones y demás aspectos generales, son igualmente aplicables las reglas que operan para los integrantes de los Tribunales Colegiados.

Corresponde a los Tribunales Unitarios de Circuito conocer, en primera instancia, de los amparos indirectos, no sólo de los que se refieran a la materia penal, sino además, de todos aquellos que fuesen promovidos contra actos de otro Tribunal Unitario, en términos del artículo 29, fracción I, de la LOPJF. Lo anterior se corrobora con la tesis jurisprudencial número P/J. 31/98, emitida por el Pleno de la Suprema Corte, que a la letra dice:

***"TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO. SU  
COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE  
AMPARO INDIRECTO NO SE LIMITA A LA MATERIA  
PENAL.- La interpretación armónica de lo dispuesto por los***

*artículos 107, fracciones VII y XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. y 29, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los antecedentes legislativos que motivaron la incorporación de los Tribunales Unitarios de Circuito al ámbito competencial del juicio de amparo indirecto, pone de manifiesto que esa facultad no se limita a los casos previstos en los artículos 16 en materia penal, 19 y 20 de la Carta Magna, sino que la intención del legislador fue la de concederla en sentido irrestricto a todos aquellos actos provenientes de un tribunal de esa naturaleza, respecto de los cuales procediere el juicio de amparo indirecto; por lo que debe atenderse al espíritu que inspiró su adición para darle el verdadero alcance que impide que un Juez de Distrito, aun como Juez de amparo, juzgue los actos de quien jerárquicamente es su superior.*<sup>129</sup>

De igual forma, los Tribunales Unitarios conocen: del recurso de apelación en los juicios ordinarios federales (Art. 29, fracc. II, LOPJF), desempeñando en este caso una función judicial propiamente dicha, puesto que se sitúan como “órganos de segunda instancia respecto de los juicios o procesos distintos del amparo que en primer grado se ventilan ante los jueces de Distrito”,<sup>130</sup> del recurso de denegada apelación; de la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los jueces de distrito y de las controversias que se susciten entre estos últimos, cuando estén sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo (Art. 29, fraccs. III a V, LOPJF).

Entre las facultades administrativas que llevan a cabo estos tribunales, encontramos que pueden nombrar a los secretarios, empleados y demás personal necesario para el adecuado funcionamiento del propio Tribunal Unitario.

### **Juzgados de Distrito.**

El titular de cada uno de los Juzgados de Distrito es un Juez, el cual es nombrado y adscrito por el Consejo de la Judicatura Federal, el período de su encargo es de seis años, al término del cual, en caso de ser ratificado o promovido a un cargo superior, adquirirá inamovilidad y, solamente podrá ser privado de su puesto por las causas de responsabilidad que señala la ley, o bien, por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad.

<sup>129</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VIII, julio de 1998. Novena época. Tesis P./J. 31/98, Pleno, p. 29

<sup>130</sup> BUGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano Op Cit , p 847

Conforme al artículo 108 de la LOPJF, para ser designado Juez de Distrito se deben reunir los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente, tener por lo menos cinco años de ejercicio profesional, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año.

En tratándose de las faltas o inasistencias de un Juez de Distrito, en el artículo 43 de la LOPJF, se establece que, si éstas son menores de quince días, el secretario respectivo suplirá a aquél en la práctica de las diligencias y se encargará de dictar las providencias de mero trámite, así como las resoluciones de carácter urgente. Pero, cuando las ausencias del Juez sean superiores a quince días, el Consejo de la Judicatura Federal deberá autorizar al secretario respectivo, o bien, designar a una persona para que sustituya a dicho Juez.

Los Jueces de Distrito, al igual que los Ministros y Magistrados, no pueden aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia, tampoco pueden, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, corresponde a los Juzgados de Distrito el conocimiento de la función judicial propiamente dicha, así como, de la función de control constitucional.<sup>131</sup>

Respecto de la función judicial propiamente dicha, los Juzgados de Distrito conocen en primera instancia de los juicios ordinarios federales distintos del amparo, los cuales pueden ser, de acuerdo con el artículo 104 constitucional, de la siguiente especie:

- A. Controversias del orden civil o penal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano (fracc. I);
- B. Controversias que versen sobre derecho marítimo (fracc. II);
- C. Controversias entre un Estado y uno o más vecinos de otro (fracc. V); y

<sup>131</sup> Cfr. Idcm, pp. 847-851

D. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular (fracc. VI).

Y, por lo que hace a la función de control constitucional, corresponde a los Jueces de Distrito conocer y pronunciarse, en primera instancia, de los juicios de amparo indirecto o bi-instancial,<sup>132</sup> salvo aquellos en los que la autoridad responsable sea un Tribunal Unitario, pues como ya se ha mencionado, en ese caso corresponderá conocer del amparo a otro Tribunal Unitario de Circuito.

Como una facultad de carácter materialmente administrativo, los Jueces pueden nombrar a los secretarios de acuerdos, actuarios y demás empleados que se requieran para el adecuado funcionamiento del juzgado y conforme al presupuesto que para ellos se determine.

### **3. ORGANIZACIÓN Y FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO.**

Como se ha dicho, el control político en nuestro país se encomienda principalmente al Poder Legislativo, el que, a través de diversos mecanismos, se va a encargar de vigilar, limitar y controlar, los actos de los otros poderes y, de manera más pronunciada, los del Poder Ejecutivo. De ahí, la importancia de conocer su organización, su funcionamiento y desde luego, sus facultades.

Conforme al artículo 50 de nuestra Constitución, en relación con el artículo 1º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG), el Poder Legislativo se deposita para su ejercicio en un Congreso General, el cual se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

La Cámara de Diputados debe integrarse por quinientos diputados, de los cuales, trescientos serán electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y los otros doscientos, por el sistema de representación proporcional, a través de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. De acuerdo con el artículo 51 constitucional, los diputados serán electos en su totalidad cada tres años.

El artículo 55 constitucional enumera los requisitos para ser diputado, a saber:

---

<sup>132</sup> Los casos de procedencia del amparo indirecto, por cuestión de método, serán desarrollados en el capítulo IV del presente trabajo, relativo al estudio de los diversos medios de control constitucional.

*“I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.*

*II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;*

*III. 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.*

*Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.*

*La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;*

*IV. 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;*

*V.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;*

*Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.*

*Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.*

*VI. No ser ministro de algún culto religioso, y*

*VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.”*

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 53 constitucional, para las elecciones de los diputados por mayoría relativa, el territorio nacional se divide en trescientos distritos electorales; en tanto que, para las de diputados por representación proporcional, el país se divide en cinco circunscripciones electorales plurinominales; para dichas elecciones debe atenderse también a lo que, para el efecto, disponga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cabe mencionar que los candidatos a diputados, según el principio de mayoría relativa, deben realizar campaña proselitista para así obtener el mayor número de votos en las elecciones, mientras que los candidatos a diputados, según el sistema



de representación proporcional, no hacen campaña, sino que cada partido político los incluye en las diversas listas regionales y, dependiendo del número de curules asignadas por mayoría relativa y a la votación total que obtenga el partido, podrán alcanzar la diputación de que se trate.<sup>133</sup>

Conviene precisar que, el artículo 54 constitucional, establece las reglas que han de observarse para la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, esto es:

- a) Para obtener el registro de sus listas regionales, cada partido político debe acreditar su participación con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales.
- b) Los partidos políticos que alcancen el 2% de la votación nacional de las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrán derecho a que se les asigne un número determinado de diputados por representación proporcional.
- c) Ningún partido político podrá tener más de trescientos diputados, por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional).
- d) Ningún partido político podrá contar con un número de diputados que, por ambos principios, represente un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos al de la votación nacional emitida.
- e) Las diputaciones de representación proporcional que resten, serán adjudicadas a los demás partidos políticos que tengan derecho a ello, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de éstos.

Por otra parte, la integración del Senado la encontramos en el artículo 56 constitucional, el cual a raíz de las reformas constitucionales de 1996,<sup>134</sup> establece un sistema de elección que favorece la representación de los partidos políticos minoritarios y evita, en consecuencia, la sobrerrepresentación del partido mayoritario.<sup>135</sup>

Así, la Cámara de Senadores será íntegra por ciento veintiocho miembros, de los cuales, en cada entidad federativa, dos serán electos según el principio de

<sup>133</sup> Cfr PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T. Op. Cit., p. 87

<sup>134</sup> Desde 1993 y hasta antes de la mencionada reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, correspondían cuatro senadores por cada entidad federativa, de los cuales tres eran electos según el principio de mayoría relativa y uno era asignado a la primera minoría

<sup>135</sup> Cfr PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T. Op. Cit., p. 98

votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría; los treinta y dos senadores restantes serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional que comprende a todo el territorio nacional. Para tal efecto, cada partido político debe registrar una lista con dos fórmulas de candidatos, de tal manera que la senaduría de primera minoría deberá ser asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Asimismo, con la referida reforma constitucional de 1996, quedó establecido, en la parte final del artículo 56, que la Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años, lo cual ha cobrado plena aplicación a partir de las elecciones de dos de julio del dos mil.

En el artículo 58 de la Ley Fundamental, se establece que para ser senador se exigen los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de veinticinco años cumplidos el día de la elección. Lo anterior es así a partir de la reforma que sufrió dicho precepto en julio de 1999, ya que hasta ese entonces la edad requerida para los senadores era de treinta años.

La declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores, en cada uno de los distritos electorales y en cada una de las entidades federativas, de acuerdo con el artículo 60, en relación con el 41, de la Constitución, corresponde al Instituto Federal Electoral; así, este organismo público, de naturaleza autónoma, es el que se encarga, entre otras cosas, de otorgar las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos, de hacer la asignación de senadores de primera minoría, así como, de realizar la asignación de los diputados según el principio de representación proporcional. Las declaraciones de validez, el otorgamiento de las referidas constancias, así como, la asignación de diputados o senadores, no son definitivas, puesto que pueden ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### **Disposiciones generales para ambas Cámaras.**

Dentro del texto constitucional, se establecen ciertas disposiciones que atañen tanto a Diputados como a Senadores, de entre las cuales destacan la no reelección, la incompatibilidad o imposibilidad para ejercer otros cargos públicos, la inviolabilidad y las cuestiones de inmunidad parlamentaria.

Respecto a la no reelección en el cargo, tenemos que, de acuerdo con los artículos 51 y 57 de la Constitución, por cada uno de los diputados y senadores propietarios, se elegirá un suplente y, en estos casos, dichos suplentes si pueden ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre y cuando no hubieren estado ya en ejercicio; pero, en tratándose de los senadores y diputados propietarios, éstos, conforme al artículo 59 constitucional, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, ni siquiera con el carácter de suplentes.

La incompatibilidad de los diputados y senadores, se refiere a que éstos, durante el periodo de su encargo, se encuentran impedidos para desempeñar algún otro empleo o cargo público remunerado, ya sean de la Federación o de los Estados, salvo en los casos en que para ello, previamente obtengan licencia de la Cámara respectiva, o bien, de la Comisión Permanente. Una vez que es otorgada la licencia, el diputado o el senador de que se trate, queda temporalmente separado de su cargo, pudiendo entonces ocupar algún otro; señala el artículo 62 constitucional que, aquéllos cesarán en el ejercicio de sus facultades representativas en tanto dure la nueva ocupación. El incumplimiento a lo antes descrito, será sancionado con la pérdida del carácter de diputado o senador.

El aspecto de la inviolabilidad, lo podemos apreciar desde dos puntos de vista, el primero se refiere al hecho de que los diputados y senadores son inviolables en sus opiniones y, el segundo, atiende a la inviolabilidad del recinto parlamentario.

Así pues, los diputados y senadores, según lo previsto en los artículos 61 constitucional, y 12 de la LOCG, son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas. Esto es, los miembros del Congreso de la Unión, bajo la gracia del fuero constitucional, no serán responsables, dentro o fuera del recinto parlamentario, por las palabras, opiniones, escritos o votos que emitan durante el ejercicio de su encargo. Asimismo, encontramos que en la parte final del referido artículo 61, en relación con el artículo 13 de la LOCG, queda establecido que los recintos donde se reúnan para sesionar los diputados y senadores son inviolables.

Ahora bien, cabe señalar que la fuerza pública está impedida para acceder a los recintos parlamentarios, salvo en los casos en que el Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, así lo solicite. Lo anterior tendrá como única finalidad, salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores, así como la inviolabilidad de los recintos parlamentarios y, en caso de

que, para justificar la presencia de la fuerza pública, no exista autorización alguna, el Presidente respectivo podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que aquella abandone el recinto.

Como hemos señalado los diputados y senadores gozan del fuero constitucional, lo cual conlleva que durante el ejercicio de su encargo serán inviolables en sus opiniones y no podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas; sin embargo, esta inmunidad parlamentaria no es absoluta, puesto que en caso de configurarse un delito oficial o del orden común,<sup>136</sup> los diputados y senadores, siempre que no se encuentren separados del cargo, pueden ser sujetos de responsabilidad.

Al respecto, artículo 12 de la LOCG, en su primer párrafo, indica claramente que *“los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*; y, en su último párrafo establece que dichos funcionarios *“son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.”*

De esta manera, en contra de los diputados y senadores, puede ser promovido el juicio político o, en su caso, el procedimiento de declaración de procedencia, conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución, así como, en los artículos 5° a 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### **Funcionamiento.**

Las sesiones del Congreso y de sus Cámaras, de acuerdo con el artículo 27 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGIC), pueden ser ordinarias, extraordinarias, secretas o permanentes.

El artículo 28 del RGIC, señala que son ordinarias aquellas sesiones que se celebren dentro de los periodos que para el efecto establezca la Constitución. Así, tenemos que, los artículos 65 y 66 constitucionales, en relación con el 4° de la

<sup>136</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit., pp 716-717

LOGC, contemplan dos períodos ordinarios de sesiones, el primero de ellos comprende del 1° de septiembre al 15 de diciembre de cada año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, pues en este caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre; y, el segundo período inicia el 15 de marzo y fenece a más tardar el 30 de abril. Las Cámaras pueden acordar que se concluyan las sesiones ordinarias antes de las fechas mencionadas, pero, cuando no logren llegar a un acuerdo, el Presidente de la República será quien, finalmente, tenga la última palabra. Las sesiones ordinarias son públicas, puesto que no existe restricción alguna para tener acceso a ellas.

Las sesiones extraordinarias, según se prevé en los artículos 67 constitucional y, 28 y 35 del RGIC, son aquellas que, con el objeto de tratar algún asunto relevante o grave que requiera una solución inmediata, se celebran fuera de los períodos constitucionales o en los días feriados dentro de ellos; para esto, la Comisión Permanente por sí, o bien, a propuesta del Ejecutivo, es la que se encarga de convocar al Congreso o a alguna de las Cámaras, cuando se trate de un asunto exclusivo de ella. En estos casos, una vez discutido el asunto o asuntos que hayan motivado la sesión, ésta se dará por concluida. Cabe precisar que en el artículo 38, en relación con el 21, del RGIC, se señala que las sesiones extraordinarias pueden ser convocadas por el Presidente de una de las Cámaras, por sí o por excitativa del Ejecutivo o del Presidente de la otra Cámara, en los casos en que ocurriere algo grave.

Son secretas las sesiones cuando se tratan en ellas asuntos que requieran estricta reserva. El propio reglamento interior del Congreso en su artículo 33 enuncia los casos en que las sesiones deben ser secretas, a saber: en tratándose de las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; respecto de los oficios que con la nota de "reservados" dirijan la otra Cámara, el Ejecutivo, los Gobernadores o las Legislaturas de los Estados; sobre asuntos puramente económicos de la Cámara, como el que se prevé en el artículo 51 del propio reglamento, en donde se indica que serán secretas las sesiones en las que se presente, para su aprobación, el presupuesto de las cantidades que se necesiten para cubrir las dietas de los integrantes de la Cámara; así como, de los asuntos relativos a relaciones exteriores; y, en general, todos los demás que el Presidente considere que deben tratarse en reserva.

Las sesiones serán permanentes cuando, para tratar un asunto previamente determinado, así lo acuerden, por mayoría de votos, los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Conforme a los artículos 42, 43 y 44 del RGIC, durante la sesión permanente no podrá discutirse ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo que motivó la sesión y, en caso de que se presentase alguno con el carácter de urgente, el Presidente de la Cámara convocará a sesión extraordinaria para su discusión, o bien, mediante votación de la Cámara, se tratará el asunto en la sesión permanente respectiva. Las sesiones permanentes concluyen una vez que ha sido resuelto el asunto y se ha leído, discutido y aprobado la correspondiente acta de sesión; también puede darse el caso de que la sesión se dé por terminada por acuerdo de la propia Cámara.

Finalmente, cabe mencionar que, conforme a los artículos 68 constitucional y 27 del RGIC, ninguna Cámara puede suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

Ahora bien, los diputados y senadores, en principio, deben asistir a las sesiones que se celebren en el Congreso, en sus Cámaras, o bien, en la Comisión Permanente y, solamente podrán faltar cuando exista una causa que así lo justifique y se cuente además con previa licencia, otorgada por el presidente respectivo. Esto es, el senador o diputado que por indisposición u otro grave motivo se encuentre imposibilitado para asistir a las sesiones o continuar en ellas, deberá avisarlo al Presidente por medio de un oficio o de palabra, pero cuando su ausencia se prolongase por más de tres días, tendrá además que participarlo a la Cámara para obtener la licencia necesaria. De esta manera encontramos, en la Constitución y en el Reglamento Interior respectivo, algunos supuestos relativos a las consecuencias y sanciones que sobrevienen ante las faltas de los legisladores.

Así, en el artículo 63 constitucional, en su primer párrafo, establece que las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros, supuesto en el que los miembros presentes compelerán a los ausentes para que, en el término de treinta días, éstos asistan, con la advertencia de que al no presentarse, se entenderá que no aceptan el cargo y se procederá a llamar a los suplentes, y de no presentarse éstos tampoco dentro del mismo lapso, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones. Agregándose en el segundo párrafo del citado precepto que, cuando los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara,

se entenderá que renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato posterior, ocupando su lugar el suplente respectivo.

Puede observarse entonces que, los diputados y senadores faltistas, incurren en responsabilidad, haciéndose por ello acreedores a las sanciones, que para estos casos, establezcan la ley; de hecho, en el artículo 64 constitucional queda estipulado que cuando dichos funcionarios no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten. Esto se entiende si tomamos en cuenta que, cuando es otorgada una licencia por causas graves, si ésta no excede de dos meses, será con goce de dietas y, para los casos en que las faltas sean por mayor tiempo, únicamente obtendrán ese mismo beneficio aquellos diputados o senadores con enfermedad comprobada.

### **Facultades.**

Las facultades que corresponden al Congreso de la Unión, por sí o a través de sus Cámaras, o durante sus recesos, a la Comisión Permanente, podemos clasificarlas en legislativas, administrativas, jurisdiccionales y de control, no obstante que, algunos autores, incluyen, entre otras, las presupuestarias y las de dirección política,<sup>137</sup> las cuales a nuestro parecer pudieran, de alguna manera, quedar englobadas en las cuatro primeras.

El acto legislativo, como una facultad propia e inherente de nuestro Poder Legislativo Federal,<sup>138</sup> contempla la expedición de normas generales, abstractas e impersonales. El proceso legislativo ordinario que han de observar los legisladores para la expedición de dichas normas, se encuentra previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en diversos artículos de la LOCG y del RGIC; sólo en los casos en que se vayan a realizar reformas a la Constitución, debe estarse además a lo dispuesto por el artículo 135 constitucional. El acto legislativo por excelencia es la ley, la cual puede ser ordinaria federal, común, orgánica o reglamentaria; teniendo las demás resoluciones del Congreso, conforme al artículo 70, el carácter de decretos.

Como se ha dicho, el Poder Legislativo, puede llevar al cabo facultades de carácter administrativo, las cuales se reflejan en actos particulares, concretos,

<sup>137</sup> Cfr. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T. Op Cit., pp 215, 226-229 y 239-241

<sup>138</sup> No obstante que, como ya se ha mencionado, la facultad legislativa puede, por excepción y mediante facultad constitucional expresa, ser ejercitada en algunos casos por los otros dos poderes.

individuales y *no contenciosos*,<sup>139</sup> entre los que podemos mencionar los relativos a la admisión de nuevos Estados a la Unión Federal (Art. 73, fracc. I); la formación de nuevos Estados dentro de los límites existentes (Art. 73, fracc. III); la determinación sobre los límites de los Estados, cuando existan diferencias entre ellos sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios (Art. 73, fracc. IV), excepto en los casos en que tales diferencias revistan carácter contencioso, pues en este caso debe observarse lo dispuesto por el artículo 105 constitucional; el cambio de residencia de los Poderes de la Unión (Art. 73, fracc. V); otorgar licencias al Presidente de la República y, en su caso, constituirse en Colegio Electoral para designar al presidente sustituto, interino o provisional (Art. 73, fracc. XVI); la designación y aprobación de nombramientos (Art. 76, fracciones II, VIII y IX, y 77, fracc. III); etcétera.

Son actos jurisdiccionales, materialmente ejercitados por el Congreso o por alguna de sus Cámaras, aquellos procedimientos tendientes a dirimir las controversias de carácter contencioso que ante ellos se presenten; dichos procedimientos culminan, desde luego, con el dictado de una resolución, la cual, en términos del artículo 110 constitucional, es inatacable. Destacan como atribuciones de este tipo las previstas en los artículos 74, fracción V, 111 y 112 de la Constitución, relativos al procedimiento de declaración de procedencia o desafuero; o bien, en los artículos 74, fracción V, último párrafo, 76, fracción VII, 110 y 114 constitucionales, por lo que hace al juicio político.

Ahora bien, como puede observarse, dentro de la clasificación anterior se encuentran inmersas una serie de facultades de control que intentan frenar el abuso del Poder por unos cuantos, a través de actos de comprobación, revisión, examen y sanción, sobre las actividades de los otros poderes. Dichas facultades de control, por ser una cuestión central de nuestro estudio, serán objeto de análisis en el último apartado de nuestro siguiente capítulo.

Es necesario precisar que, para el ejercicio de sus atribuciones, el Congreso y sus Cámaras pueden actuar conjunta y simultáneamente, separada y sucesivamente, separada y no sucesivamente, o bien, de manera separada pero con facultades comunes.

Actúan conjunta y simultáneamente, cuando la Cámara de Senadores y la de Diputados se reúnen como *asamblea única*;<sup>140</sup> el artículo 5° de la LOCG, señala

<sup>139</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano Op. Cit.*, pp 671-672

<sup>140</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit.*, p. 295



que el Congreso debe reunirse en sesión conjunta de sus Cámaras en los casos en que se vayan a tratar los asuntos que previenen los artículos 69 (apertura del primer período de sesiones ordinarias, en la cual presentará su informe anual el Presidente de la República), 84 y 85 (designación de Presidente sustituto o interino, cuando falte el titular, en donde el Congreso se constituirá en Colegio Electoral), 86 (la calificación de la renuncia, que en su caso, presentase el Presidente de la República) y 87 (protesta del Presidente al tomar posesión de su encargo), de la Constitución, así como para los actos de clausura de las sesiones ordinarias y, en su defecto, de las extraordinarias. En estos casos, el Congreso sesiona en el recinto que ocupa la Cámara de Diputados.

Cuando determinados asuntos tengan que pasar por el conocimiento alterno de ambas cámaras, se dice que éstas actúan separada y sucesivamente; siendo un claro ejemplo de ello la elaboración y aprobación de las leyes. Por otra parte, cuando se habla de que la actuación de las Cámaras es separada, per no sucesivamente, se hace referencia a las facultades exclusivas de cada una de ellas, esto es, a las previstas en el artículo 74 constitucional, para la Cámara de Diputados y, en el artículo 76, para la de Senadores.

Finalmente, la Cámara de Diputados y la de Senadores, cuentan con una serie de facultades que les son comunes y que bien pueden ejercitar en forma separada; tal es el caso de las facultades que se establecen en el artículo 77 constitucional, en donde, por ejemplo, se señala que cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, nombrar a sus empleados y realizar su reglamento interior.

### **La Comisión permanente.**

La Comisión Permanente tiene como principal función suplir al Congreso de la Unión o bien, a alguna de sus Cámaras durante sus recesos. Conforme al artículo 78 constitucional, dicha Comisión se encuentra integrada por treinta y siete miembros, de los cuales diecinueve son diputados y dieciocho senadores, que son nombrados por sus respectivas Cámaras en la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.

El referido artículo 78 establece que, además de las que la Constitución expresamente le confiere, la Comisión Permanente tiene las siguientes atribuciones:

- i) Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV
- ii) Recibir, en los recesos del Congreso, la protesta del Presidente de la República;
- iii) Recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.
- iv) Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias.
- v) Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; así como, ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.
- vi) Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta; y, en su caso, conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Así pues, dado que su tarea es la de relevar al Congreso o a sus Cámaras durante sus recesos, la Comisión Permanente se encarga de llevar a cabo todas aquellas facultades en que, expresamente el texto constitucional, así lo establezca; pero, no obstante lo anterior, puede apreciarse el hecho de que la Comisión Permanente materialmente no realiza la función legislativa<sup>141</sup> ni la jurisdiccional, esto es, sus facultades son de carácter administrativo y, sólo en algunos casos, de control.<sup>142</sup>

<sup>141</sup> Cfr BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano Op. Cit., p. 724

<sup>142</sup> Vr PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T. Op Cit . p. 149

## CAPITULO IV. MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

### 1.- JUICIO DE AMPARO.

#### 1.1 Concepto.

En nuestro sistema de control constitucional, el amparo es considerado no como un recurso, sino como un juicio autónomo e independiente al procedimiento del cual emana el acto reclamado,<sup>143</sup> dentro del cual no pueden ni deben ser aportados elementos ajenos a la controversia inicialmente planteada ante los órganos de control en el juicio de amparo de que se trate.

No obstante lo anterior, existe polémica, respecto del amparo directo, en cuanto a que si éste debe considerarse como un juicio o bien, como un recurso extraordinario o de casación, ello en virtud de la similitud que guarda con los recursos ordinarios de apelación.<sup>144</sup> Sobre el particular, coincidimos con la idea de que al amparo directo, independientemente de su muy particular tramitación, debe tratarse como juicio, puesto que, fuera del referido debate, constitucional y legalmente se hace referencia, precisamente, al "*juicio de amparo directo*". Aunado a lo anterior, nos es posible observar algunas diferencias entre el recurso y el amparo directo, esto es, mientras que en el recurso se conserva la misma litis, existe identidad de partes y conoce del mismo el superior jerárquico de aquél que ha dictado la sentencia recurrida, en el juicio de amparo la litis es distinta, las partes no son las mismas del procedimiento que motivo el acto reclamado y quien conoce de él no es el superior jerárquico de la autoridad que ha emitido el fallo que se impugna sino los tribunales federales.

Como apoyo a lo anterior, conviene hacer referencia al siguiente criterio jurisprudencial, sostenido por la Cuarta Sala de la anterior conformación de la Suprema Corte de Justicia:

***"JUICIO DE AMPARO, NO ES UN RECURSO. El amparo no es un recurso con el contenido que a tal concepto confiere la***

<sup>143</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de amparo. Op Cit. pp 177-180

<sup>144</sup> Es similar en cuanto a que, al proceder el amparo directo en contra de sentencias definitivas, los tribunales federales llegan a actuar como una tercera instancia, en donde conforme al pronunciamiento que los mismos realicen, los tribunales ordinarios responsables deben, en consecuencia, ajustar el fallo impugnado a lo dispuesto en la sentencia de amparo

*doctrina procesal; esto es, una instancia o procedimiento utilizado por las partes para impugnar una resolución y así obtener su revocación, reforma o modificación; sino que es un procedimiento de jerarquía constitucional, tendiente a conservar a los individuos en el disfrute de sus garantías individuales, incluso las de exacta aplicación de la ley. Así pues, los efectos jurídicos de una ejecutoria, aun cuando tienen semejanza con los de una sentencia de segunda instancia o pronunciada en el recurso de apelación, porque este pronunciamiento constituye un grado de conocimiento del conflicto o controversia, son diversos, pues la ejecutoria de amparo tiene entidad propia en funciones de restituir al quejoso en el goce de la garantía violada.*"<sup>145</sup>

Bajo esa tesis, procede citar ahora las definiciones que para el efecto dan algunos de los más destacados juristas mexicanos, con la precisión que ellos mismos hacen acerca de que dichas definiciones son más bien una descripción de los elementos esenciales del juicio de amparo.<sup>146</sup>

Carlos Arellano García<sup>147</sup> señala que el amparo mexicano *"es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejosa, ejercita el derecho de acción ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado "autoridad responsable", un acto o ley que, el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre la Federación y Estados, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios."*

Por su parte, Ignacio Burgoa<sup>148</sup> considera que el amparo es una institución jurídica de tutela de la Constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria, y más adelante lo describe de la siguiente manera:

*"El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra cualquier acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su*

<sup>145</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXXVIII Quinta época, p. 91

<sup>146</sup> Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. Décima edición. Editorial Porrúa, México, 1998, p. 303

<sup>147</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. El juicio de amparo. Cuarta edición. Editorial Porrúa, México, 1998, p. 329

<sup>148</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de amparo Op. Cit., pp. 172-173

*inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.”*

De tal forma que, podemos concluir, el juicio de amparo es un medio de control constitucional por vía de acción, a través del cual los gobernados solicitan, ante los tribunales federales, se deje insubsistente un acto concreto de autoridad que se estima violatorio de las garantías individuales que otorga la Constitución, o que, en su caso, quebranta el régimen de competencias existente entre la Federación y las entidades federativas, con lo cual se les causa un agravio personal y directo.

## **1.2 Objeto del juicio de amparo.**

El objeto esencial del juicio de amparo, de acuerdo con los artículos 103 constitucional y 1º de la Ley de Amparo, es la protección de las garantías individuales que la propia Constitución establece en favor de los gobernados. Dicha protección comprende, conforme a los referidos preceptos, la valoración de los actos concretos de autoridad que se estiman violatorios de las garantías individuales, así como, de aquellos actos en los que, al ser vulnerada o restringida la soberanía de los Estados por la autoridad federal o viceversa, se cause un perjuicio a los particulares.

Ahora bien, cabe mencionar que para el maestro Felipe Tena,<sup>149</sup> el juicio de amparo constituye primordialmente una defensa para el individuo y de manera indirecta, secundaria y limitada para la Constitución. Esto es, considera que el amparo, por su naturaleza, no es control de constitucionalidad sino defensa de los gobernados; ello en razón de que en *“la práctica dicho juicio ha derivado, natural y lógicamente, hacia una defensa de la simple legalidad”*.

Nos apartamos del anterior criterio doctrinario, pues consideramos que el juicio de amparo es un verdadero control constitucional, a través del cual se protege, no sólo al individuo, sino a todo el orden constitucional. De ahí que, el maestro Burgoa<sup>150</sup> señale que *“el control de la Constitución y la protección del gobernado frente al poder público, sean los dos objetivos lógicos y jurídicamente inseparables que integran la teleología esencial del juicio de amparo”*.

<sup>149</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional. Op. Cit. pp 519-528

<sup>150</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo Op. Cit. p 104

Así, la finalidad del juicio de amparo va más allá de la protección de las garantías individuales de los gobernados contra los actos de autoridad, puesto que dicha protección abarca a toda la Constitución, así como, a toda la legislación secundaria, ello en atención a la garantía de legalidad que se consigna en los artículos 14 y 16 constitucionales.<sup>151</sup>

De tal forma que, aun y cuando, el interés jurídico de los gobernados radique en cuestiones de “mera legalidad”, hay que tener en cuenta que al preservarse cualquier ordenamiento legal secundario, de manera simultánea se preserva también a la propia Constitución, pues, tomando como referencia el principio de supremacía constitucional, en su totalidad el cuerpo legal secundario no es más que una extensión de la Ley Fundamental que, no debe, por ningún motivo, sobrepasar o ser contrario lo estipulado por ella misma; en razón de lo cual, al reclamarse en amparo este tipo de cuestiones, existe una defensa no sólo del individuo o de la ley secundaria, sino además de la Constitución.

Aún más, la extensión protectora del amparo comprende, por lo general, otros preceptos constitucionales, diversos de las garantías individuales, los cuales, en la práctica, llegan a ser considerados –junto con aquéllas– como violados o transgredidos por el acto de autoridad que se reclama; un ejemplo claro de ello lo encontramos en las garantías sociales<sup>152</sup> contenidas en nuestra Constitución.

### **1.3 Principios rectores del juicio de amparo.**

Los principios fundamentales que rigen a nuestro juicio de amparo son los de prosecución judicial, instancia de parte agraviada, definitividad, estricto derecho y el de relatividad de las sentencias. Ciertos autores hacen mención de algunos otros principios como el de procedencia constitucional de amparo<sup>153</sup>, o bien, los de investigación o impulso oficial en la continuidad de los procedimientos, limitación de pruebas y recursos, el relativo a la naturaleza declarativa de las sentencias y, el de apreciación del acto en la sentencia tal y como fue probado ante la responsable.<sup>154</sup>

Como ya lo hemos precisado, el amparo es un medio de control constitucional por vía de acción, que debe hacerse valer ante los tribunales federales. Así, el principio de prosecución judicial consiste, precisamente, en que

<sup>151</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El juicio de amparo, pp. 169, 257-265

<sup>152</sup> Garantías sociales que abarcan, sobre todo, las materias agraria y laboral

<sup>153</sup> Véase ARELLANO GARCIA, Carlos. Op Cit., p. 375

<sup>154</sup> V a. CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo Op. Cit., p. 330

el juicio de amparo debe ser tramitado o substanciado ante dichos órganos jurisdiccionales. El fundamento de este principio lo encontramos en el primer párrafo del artículo 107 constitucional,<sup>155</sup> en donde se señala que *todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los principios y formas del orden jurídico que determine la ley*, debiendo estar de acuerdo con las bases que en el propio artículo 107 se establecen.

En cuanto al principio de instancia de parte agraviada, éste consiste en que la acción de amparo solamente puede ser ejercitada por la persona, física o moral, a quien afecta directamente el acto violatorio de garantías. De ahí que, el Ministro Juventino V. Castro<sup>156</sup> estime que el amparo debe entenderse como un control de la constitucionalidad provocado y no espontáneo; justifica, además, la existencia de este principio argumentando que de llegar a actuar los órganos jurisdiccionales de manera oficiosa, se colocarían éstos, inclusive, por encima de cualquier autoridad, alterándose, en consecuencia, el equilibrio entre los Poderes Políticos del Estado.

Este principio se encuentra previsto en la fracción I del artículo 107 constitucional, en donde se establece que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada. Asimismo, el artículo 4º de la Ley de Amparo, señala que el juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que la propia ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.

Como puede apreciarse, el amparo puede promoverse, y en su caso seguirse durante su tramitación, por la persona física o moral, que es directamente agraviada en su esfera de derechos tutelados constitucionalmente, por su representante legal o por su defensor. Y, pueden llegar a promoverlo, pero no a seguir el trámite correspondiente, algún pariente o persona extraña, en los casos en que la ley así lo determine. Sobre esto último tenemos, por ejemplo, que el artículo 17 de la Ley de Amparo autoriza que, en caso de que el agraviado se encuentre imposibilitado, cualquier persona puede promover en nombre de aquél el amparo, ello únicamente en tratándose de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación o destierro, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional.

---

<sup>155</sup> Cfr. Idem. p. 339

<sup>156</sup> Cfr. Idem. pp. 330-331

Ahora bien, la violación de garantías individuales y la invasión de competencias entre la federación y las entidades federativas, conllevan la existencia de un agravio respecto del quejoso, debiendo dicho agravio ser personal y directo, ya que de lo contrario el juicio de amparo podría ser declarado improcedente, o en su caso sobreseído, conforme a los artículos 73, fracciones V y VI, y 74, fracción III, de la Ley de Amparo. Para esto, conviene mencionar que, no existe problema alguno en cuanto a la existencia de un agravio, consecuencia de actos de autoridad pasados o presentes, sino más bien cuando se trata de actos futuros, para los cuales se requieren datos precisos sobre declaraciones o demostraciones reales de la autoridad que hagan presumir la realización inminente del acto violatorio de los derechos del gobernado.

El principio de definitividad, previsto en las fracciones III y IV del artículo 107 constitucional, estriba en que para promover el juicio de amparo deben ser agotados previamente los recursos o medios ordinarios de defensa que la ley que rige el acto establece, los cuales deben tener por objeto modificar, revocar o nulificar el acto de autoridad que se reclama en el amparo.

Así pues, sólo será procedente el amparo contra aquellos actos de autoridad que sean definitivos, es decir, contra los actos que no puedan ya ser modificados, revocados o nulificados por algún recurso o medio de defensa ordinario. Al respecto, el Ministro Juventino V. Castro,<sup>157</sup> considera que:

*“La esencia de este principio resalta por sí mismo, ya que se pretende que el amparo sea la instancia final que permita la anulación de actos de autoridad violatorios de garantías individuales, razón por la cual si el resultado que pretende el agraviado puede obtenerlo mediante el uso de instrumentos ordinarios, se impide la utilización innecesaria del proceso constitucional, o la confusión en el uso de los medios de impugnación que interrumpen los procedimientos ordinarios, o bien se traduzcan en resoluciones contradictorias dentro de dichos procedimientos.”*

De esta manera, el principio de definitividad impone al quejoso la obligación de agotar todos los recursos o medios ordinarios de defensa antes de acudir al juicio de amparo, ya que de lo contrario la acción de amparo, conforme a lo estipulado en las fracciones XIII, XIV y XV de la Ley de Amparo, se tomaría

---

<sup>157</sup> Idem. p. 334



improcedente; sin embargo, la Constitución, la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia, han establecido algunas excepciones a este principio, de entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

- a) Conforme a la última parte del inciso a), de la fracción III, del artículo 107 constitucional, no será exigible para los gobernados la interposición previa del recurso, en tratándose de sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.
- b) No hay obligación de agotar el recurso, juicio o medio ordinario de defensa, cuando la ley que lo establezca no prevea la suspensión del acto reclamado o bien, exija mayores requisitos que los que la Ley de Amparo requiere para decretarla (Artículos 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo).
- c) Asimismo, no existe obligación de agotar los recursos o medios de defensa legal, cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional (último párrafo de la fracción XIII, del artículo 73 de la Ley de Amparo).
- d) También constituye una excepción al principio de definitividad, lo señalado en el último párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, respecto a que no será obligatorio agotar los recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación.
- e) No opera el principio de definitividad, en tratándose de violaciones directas a la Constitución.
- f) Conforme al párrafo tercero de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley, en virtud de su primer acto de aplicación, es optativo para el interesado el agotar o no los recursos ordinarios procedentes o, en su caso, impugnar la ley directamente en amparo.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia emitió el siguiente criterio jurisprudencial:

**“RECURSOS. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LEYES, NO ES NECESARIO AGOTARLOS, AUN CUANDO CONFORME A LAS MISMAS LEYES SE SUSPENDAN LOS EFECTOS DE DICHOS ACTOS MEDIANTE SU INTERPOSICION.** De conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción XII, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, tratándose de leyes es optativo para el quejoso hacer valer el recurso ordinario o bien promover el juicio de garantías, en virtud de que existe la excepción al principio de definitividad que consagra nuestro juicio de garantías. Lo anterior es así aun cuando conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso, pues la condición señalada en la fracción XV del artículo 73, en el sentido de que debe agotarse el recurso siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal, sin exigir mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, es para la regla general contenida en dicha fracción, pero no para la excepción que expresamente señala la misma Ley de Amparo en el tercer párrafo de la fracción XII.”<sup>158</sup>

- g) De acuerdo con la fracción XIII, del artículo 73, de la Ley de amparo, cuando los actos reclamados afectan a personas extrañas a juicio, no se requiere que ésta agoten los recursos o medios de defensa ordinarios antes de acudir al amparo.

La jurisprudencia<sup>159</sup> señala sobre el particular lo siguiente:

*“Los terceros extraños afectados por determinaciones judiciales dictadas en procedimiento a que son ajenos, no están obligados a agotar recursos ordinarios o medios legales de defensa antes de ocurrir al amparo, en virtud de que el artículo 107, fracción III, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sujeta al tercero extraño al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, lo que sí hace con las partes del juicio en que se producen los actos reclamados, como lo disponen los incisos a) y b) de la fracción y precepto constitucional citados.”*

<sup>158</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Gaceta del Semanero Judicial de la Federación, Tomo 61, enero de 1993, Octava época, página 56. Tesis de Pleno número P. III/93

<sup>159</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanero Judicial de la Federación Tomo VI, primera parte, página

188 Octava época, Tercera Sala, Tesis 3ª /J. 44/90

Y, en cuanto a la posible contradicción entre los artículos 73 y 114, fracción V,<sup>160</sup> de la Ley de Amparo, la referida tesis aclara que:

*“El artículo 114, fracción V, de la Ley de Amparo, no debe interpretarse como una limitación para el tercero extraño, sino como una posibilidad adicional de que, ante una determinación judicial dictada en un procedimiento en que es tercero, pueda interponer los recursos ordinarios o medios legales de defensa, si ello conviene a sus intereses y resulta, a su juicio, mejor medio para obtener respeto a sus derechos, caso en el cual dispondrá de la acción constitucional contra la resolución que se dicte en el recurso ordinario o medio de defensa intentado, y ello sin perjuicio de su derecho de acudir directamente al juicio de garantías, interpretación que es congruente con el espíritu y texto del artículo 107 constitucional.”*

De lo anterior, podría concluirse que resulta optativo para el tercero extraño el agotamiento de los recursos o medios de defensa ordinarios antes de promover el juicio de amparo.

- h) En los casos de incorrecto emplazamiento o ausencia de emplazamiento del particular, se excepciona a éste de agotar previamente los recursos ordinarios; ello en virtud de que al ser ilegal o estar viciado dicho emplazamiento, se le está privando del derecho de ser oído en juicio, esto es, no puede exigírsele que cumpla con el principio de definitividad si ni siquiera ha tenido conocimiento de ser parte en determinado juicio.
- i) Algunos otros casos de excepción al principio de definitividad los encontramos en diversas tesis de jurisprudencia tales como: la número 158,<sup>161</sup> emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte, en cuyo rubro se indica que *“REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. AMPARO. NO ES NECESARIO AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS QUE ESTABLECEN CONTRA LOS ACTOS DE APLICACIÓN”*; así como, la tesis 1ª./J. 4/91<sup>162</sup> que establece *“AUTO DE SUJECIÓN A PROCESO, NO ES NECESARIO AGOTAR EL*

<sup>160</sup> Debemos precisar que se prevé una posible contradicción entre ambas disposiciones, en virtud de que en el artículo 114, en su fracción V, se establece que el amparo ante Juez de Distrito procede: “contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería; ...”

<sup>161</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1995. Tomo III. Séptima época, página 108

<sup>162</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación, Tomo VIII-agosto. Primera Sala. Octava época, página 64.

*RECURSO DE APELACION PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO QUE SE INTERPONE EN SU CONTRA*".

De igual forma las tesis 54 y 786, emitidas por la Primera Sala y el Pleno, respectivamente, estipulan, como excepción al principio de definitividad, lo siguiente:

**"AUTO DE FORMAL PRISION, PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA EL, SI NO SE INTERPUSO RECURSO ORDINARIO.** Cuando se trata de las garantías que otorgan los artículos 16, 19 y 20 constitucionales, no es necesario que previamente al amparo se acuda al recurso de apelación".<sup>163</sup>

**"AUTO DE FORMAL PRISION.** Aun cuando técnicamente no es una pena corporal, produce, sin embargo, el principal efecto de ella, que es la privación de la libertad, por lo que dicho auto es siempre reclamable en la vía de amparo, aun cuando no se haya hecho uso de los recursos ordinarios."<sup>164</sup>

Por su parte, el principio de estricto derecho o de congruencia,<sup>165</sup> consiste en que el juzgador de amparo tiene la obligación de ceñirse estrictamente a los conceptos de violación expuestos por el quejoso, sin atender a cuestiones ajenas a lo planteado en la demanda de amparo. En otras palabras, el órgano de control debe limitarse, al conocer y resolver el amparo, al análisis de los actos reclamados y de los conceptos de violación hechos valer en la demanda, sin hacer consideración alguna que no se relacione con lo alegado por el quejoso.

Ahora bien, la fracción II del artículo 107 constitucional, prevé la suplencia de la queja deficiente como excepción al principio de estricto derecho; dicha suplencia comprende el hecho de que los juzgadores de amparo deben, en determinados casos, suplir la deficiencia de los conceptos de violación o de los agravios, en tratándose de los recursos que prevé la Ley de Amparo. Así, en el artículo 76 bis de la citada ley, se establece que procede la suplencia de la queja:

- 1) En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia;

<sup>163</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice de 1995. Tomo II, parte SCJN. Primera Sala, quinta época, página 30.

<sup>164</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice de 1995, tomo II. Pleno, quinta época, página 509

<sup>165</sup> Dicho principio podría abarcar el hecho de que los tribunales federales, al emitir sus fallos en los juicios de amparo, deben atender solamente a lo alegado por las partes durante la tramitación o substanciación del mismo.

- 2) En materia penal, aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo;
- 3) En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de la Ley de Amparo;
- 4) En materia laboral, sólo en beneficio del trabajador;
- 5) A favor de los menores de edad o incapaces, y
- 6) En otras materias, cuando se advierta que existe una violación manifiesta de la ley, que deja sin defensa al quejoso o recurrente.

Cabe mencionar que algunos autores<sup>166</sup> consideran que en el artículo 79 de la Ley de Amparo, se hace mención expresa del principio de estricto derecho, al señalarse en dicho precepto que:

*“La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los jueces de distrito, deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los de más razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.”*

Partiendo de ahí, otros autores distinguen entre la suplencia de la queja y la suplencia prevista en el referido artículo 79 de la Ley de Amparo, denominando a esta última como *suplencia del error*. En ambos casos, el órgano de control va a intervenir de manera oficiosa para suplir los conceptos de violación o agravios o bien, para corregir errores en la cita de los preceptos que se estiman violados, sin embargo, señala el Ministro Juventino V. Castro,<sup>167</sup> en tanto que en la suplencia de la queja existe *una omisión total o parcial de un concepto de violación, que para el juez o tribunal de amparo resulta el adecuado para otorgar la protección constitucional pedida, pero que por negligencia, error o ignorancia del quejoso o de su abogado no se asentó en la demanda; en los casos de suplencia del error el concepto de violación existe claramente expuesto, y solamente aparece una cita*

<sup>166</sup> Cfr. ARELLANO GARCIA, Carlos Op. Cit., p. 377

<sup>167</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo Op. Cit., p. 349

*equivocada del artículo constitucional que contiene la garantía individual totalmente precisada, pero erróneamente mencionada.*

Finalmente, el principio de relatividad de las sentencias, consiste en que las resoluciones que se dicten en los juicios de amparo tienen efectos sólo respecto de los particulares que hayan solicitado la protección jurisdiccional. Este principio, reproducción íntegra de la fórmula Otero, encuentra su fundamento en la fracción II del artículo 107 constitucional, así como en el artículo 76 de la Ley de Amparo.

En el primer párrafo de la fracción II del artículo 107, claramente se indica que la sentencia siempre será tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general de la ley o acto que la motivare.

Por su parte, el artículo 76 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, establece que *las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que versa la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.*

Así pues, solamente las personas que acudan ante los tribunales federales a promover el juicio de garantías, serán susceptibles de recibir el amparo y protección de la justicia federal.

#### **1.4 Supuestos de procedencia y substanciación del Amparo Directo.**

Conforme a la fracción V y VI del artículo 107 constitucional, corresponde conocer del juicio de amparo directo o uni-instancial a los Tribunales Colegiados de Circuito y, en caso de que ejercite la facultad de atracción, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se dice que el amparo directo es uni-instancial, en virtud de que, por regla general, es resuelto en una sola instancia; sin embargo, puede llegar a ser bi-instancial pues, conforme a lo dispuesto en la fracción IX del artículo 107 constitucional, en contra de las resoluciones que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados, procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, siempre y cuando, en dichas resoluciones se hubiere decidido u omitido decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o bien, cuando en las mismas se

hubiere planteado la interpretación directa de un precepto constitucional, limitándose en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

Precisado lo anterior, debe ahora señalarse que la procedencia del juicio de amparo directo se prevé en el precepto constitucional antes citado, así como, en el artículo 158 de la Ley de Amparo, en los que se establece que procede amparo directo en contra de sentencias definitivas, laudos o resoluciones que ponen fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, ya sea por violaciones cometidas durante el procedimiento o en las propias resoluciones.

En este sentido, el artículo 46 de la referida ley dispone que las *sentencias definitivas* son aquéllas en las que se decide el juicio en lo principal y respecto de las cuales no procede ningún recurso ordinario por virtud de cual puedan ser modificadas o revocadas, así como las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados opten por no interponer el recurso ordinario que proceda, siempre y cuando la ley de que se trate así lo permita; por otra parte, el mismo precepto legal señala que son *resoluciones que ponen fin al juicio*, aquellas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido y, respecto de las cuales, las leyes ordinarias no conceden recurso alguno.

Ahora bien, la demanda de amparo directo, de acuerdo a los artículos 44 y 163 de la Ley de Amparo, debe presentarse por conducto de la autoridad responsable que haya emitido la sentencia, laudo o resolución que se reclama; correspondiendo a dicha autoridad, en términos de los artículos 170 a 176 de la referida ley, decidir sobre la suspensión del acto reclamado. El lapso para la interposición de la demanda será de quince días, excepto cuando el agraviado no haya sido citado legalmente para el juicio, pues en estos casos el artículo 22, fracción III, de la Ley de amparo, extiende el término a noventa días, si el particular residiere fuera del lugar del juicio, pero dentro de la República y, a ciento ochenta días, cuando el mismo residiere fuera de ella.

La substanciación del juicio de amparo directo se rige por los artículos 177 a 191 de la Ley de Amparo; en los cuales se estipula la tramitación que deben realizar tanto los Tribunales Colegiados como la Suprema Corte de Justicia.

Así, el juicio da inicio con la presentación de la demanda ante la autoridad responsable, misma que deberá remitirla al Tribunal Colegiado que corresponda, haciendo constar al pie del escrito de la misma las fechas en que fue notificada al

quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas, ello con el objeto de que el Tribunal determine si la demanda de que se trata fue interpuesta dentro del término legal ya aludido.

El Tribunal Colegiado, al examinar la demanda de amparo, puede dictar auto de desechamiento, incompetencia, impedimento, prevención o admisión. Será desechada de plano una demanda cuando la misma se sitúe en los casos de improcedencia que se prevén en el artículo 73 de la Ley de Amparo, esto es, cuando la demanda sea notoriamente improcedente; deberá declararse incompetente el Tribunal Colegiado cuando, por razón de materia o territorio, corresponda a otro tribunal federal el conocimiento del asunto; se declarará impedido, cuando se sitúe en las hipótesis que prevé el artículo 66 de la referida ley; en su caso, el Tribunal deberá prevenir al quejoso, para que subsane irregularidades cometidas ya sea, en el escrito de demanda o bien, en su presentación; y, fuera de estos casos, el Tribunal deberá admitir la demanda, ordenando se notifique dicho acuerdo a las partes, es decir, al quejoso, a la autoridad responsable, al tercero perjudicado y al Ministerio Público.

Cabe mencionar que el artículo 167 de la Ley de amparo estipula que la demanda exhibida ante la autoridad responsable, debe acompañarse de una copia para el expediente de la propia responsable, así como una copia más para cada una de las partes, mismas que, una vez que han sido emplazadas, tendrán un término de diez días para comparecer ante el Tribunal a defender sus derechos; por su parte, el artículo 180, señala que el tercero perjudicado y el agente del Ministerio Público que hayan intervenido en procesos del orden penal, pueden además presentar sus alegaciones por escrito directamente ante el Tribunal Colegiado. Lo anterior entra a colación debido a que podemos apreciar que, a diferencia del amparo indirecto, en el amparo directo no existe una audiencia en donde se admita la presentación y desahogo de pruebas o se lleven a cabo alegatos por escrito, e inclusive verbales, de las partes en el juicio.<sup>168</sup>

Admitida la demanda de amparo, el Presidente del Tribunal Colegiado, en el término de cinco días, deberá turnar el expediente al Magistrado relator o ponente que corresponda, a efecto de que éste formule un proyecto de resolución, mismo

---

<sup>168</sup> Recordemos aquí, la polémica que existe respecto a considerar al amparo directo no como un juicio sino como una especie de recurso, similar al de apelación; así, a palabras del maestro Burgoa, el amparo directo "aunque conserve la designación de 'juicio', desde el punto de vista de su procedencia, teleología y substanciación procesal, entrañan un *recurso extraordinario*, similar a la casación." BURGOA ORIHUELA Ignacio El juicio de amparo. Op. Cit., p. 180



que de ser aprobado, por mayoría o unanimidad, se tendrá como sentencia definitiva; de no ser aprobado el proyecto, el asunto será designado a otro Magistrado, para que éste sea quien se encargue de redactar la sentencia de acuerdo a las consideraciones propuestas por la mayoría. En el primer caso, el auto mediante el que se haya turnado el expediente, tendrá efectos de citación para sentencia, la cual, sin discusión pública alguna, deberá emitirse dentro de los siguientes quince días y, en el segundo caso, una vez adecuada la sentencia, ésta deberá quedar firmada en un lapso no mayor a quince días.

Como se ha mencionado, la Suprema Corte de Justicia puede, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado o del Procurador General de la República, ejercitar la facultad de atracción para conocer de los amparos directos que, por su interés y trascendencia, así lo requieran. En estos casos, una vez que alguna de las Salas de la Suprema Corte se ha avocado al conocimiento de un amparo directo, el mismo deberá ser turnado, dentro del término de diez días, al Ministro que corresponda, quien, dentro de los siguientes treinta días, deberá formular por escrito el proyecto de resolución respectivo; dicho término puede ampliarse cuando, debido a la importancia del negocio o lo voluminoso del expediente, así lo solicite el propio Ministro ponente.

La sesión en la que se discuta y resuelva el asunto debe ser pública, con la posibilidad de ser aplazada por una sola vez pero, sin que dicho aplazamiento sea mayor de sesenta días hábiles. La resolución del asunto podrá ser aprobada por unanimidad o por mayoría y, en su caso, los Ministros que disientan de lo acordado por los demás, podrá formular voto particular o de minoría, en donde manifestarán los fundamentos y el sentido en que, a su consideración, debió ser dictada la sentencia.

En caso de no aprobarse en sus términos el proyecto presentado, y el Ministro ponente así lo aceptare, se procederá a realizar las adiciones o reformas propuestas en la sesión a efecto de adecuar la sentencia al sentido planteado en la discusión; de otra manera, se designará a un Ministro de mayoría para que redacte, en términos de lo considerado en la sesión, la ejecutoria respectiva.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 190 de la Ley de Amparo, tanto las sentencias que en amparo directo pronuncien la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados, deben atender al principio de congruencia, esto es, aquéllas no deberán comprender más cuestiones que las legales propuestas en la demanda de amparo de que se trate; además, al emitir sus fallos, dichos órganos de control, tendrán que

apoyarse en el texto constitucional aplicable, indicando en sus puntos resolutivos el acto o actos respecto de los cuales se conceda el amparo.

### **1.5 Supuestos de procedencia y substanciación del Amparo Indirecto.**

El juicio de amparo indirecto, de acuerdo con el artículo 107, fracción VII de la Constitución Federal, debe interponerse ante un Juez de Distrito. Este tipo de amparo es bi-instancial, en virtud de que tiene dos instancias, esto es, en contra de las sentencias que en él se pronuncian procede el recurso de revisión, ante la Suprema Corte de Justicia cuando subsistan problemas de inconstitucionalidad de leyes o en tratándose del amparo soberanía y, en los demás casos, ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

Los actos de autoridad que son materia del juicio de amparo indirecto los encontramos en el artículo 114 de la Ley de Amparo; así, conforme a dicho precepto, procede el amparo ante Juez de Distrito en los siguientes casos:

- a) *Amparo contra leyes (autoaplicativas o heteroaplicativas)*. Tal como se observa en la fracción I del artículo 114, en donde se precisa que procede el amparo indirecto en contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República, reglamentos de leyes locales expedidas por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.
- b) *Contra actos administrativos emanados de un procedimiento seguido en forma de juicio, dictados por autoridad diversa de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo*. Así lo establece la fracción II del propio precepto legal al señalar que el amparo indirecto procede contra actos que no provengan de los mencionados tribunales y, siempre que el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio. En estos casos, el amparo sólo puede promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.
- c) *Contra actos de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido*. Respecto de actos de

ejecución de sentencia, señala la fracción III del artículo 114, sólo puede promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubiesen dejado sin defensa al quejoso o bien, en tratándose de remates, procede el juicio contra la resolución definitiva en que éstos se aprueben o desapruében.

- d) *Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.* Considerando para estos efectos como actos de imposible reparación a aquéllos en los que se violan de una manera inmediata las garantías individuales, a tal grado que la parte en juicio que resulta afectada con ellos no puede esperar a reclamar tal violación procesal en amparo directo junto con la sentencia definitiva, sino que tiene como prioridad defender dentro del propio proceso la garantía o derecho subjetivo que le ha sido transgredido; claros ejemplos de actos de imposible reparación los encontramos en el auto de formal prisión o en los casos de embargo.
- e) *Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él,* siempre y cuando, expresa la fracción V del artículo 114, la ley que rige el acto reclamado no establezca en su favor algún recurso o medio de defensa que pueda modificar o revocar dicho acto, con excepción del juicio de tercería.
- f) *En tratándose del Amparo Soberanía.* Esto es, contra leyes o actos de la autoridad federal que al invadir la esfera competencial de las entidades federativas o viceversa, afectan a un particular. Lo anterior, conforme a las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, así como a las fracciones II y III del artículo 1° de la Ley de Amparo.
- g) *Contra las resoluciones de no ejercicio de la acción penal.* Como parte de las reformas a la Ley de Amparo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el nueve de junio de 2000, encontramos que fue adicionada esta fracción VII al artículo 114, quedando en ella establecido que procede el juicio de amparo indirecto en contra de las resoluciones del Ministerio Público en las que se confirme el no ejercicio de la acción penal, en los términos del párrafo cuarto del artículo 21 constitucional.

La substanciación del amparo indirecto se encuentra observada en los artículos 145 a 157 de la Ley de Amparo; así como, en los artículos 122 a 144, por lo que hace a la suspensión del acto reclamado.

El término para interponer la demanda de amparo ante el Juez de Distrito que corresponda será de quince días, contados a partir del día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación la resolución o acuerdo que el quejoso reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o bien, al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos. De manera excepcional, la demanda de amparo podrá interponerse: en el término de treinta días, cuando se reclamen leyes autoaplicativas; o, en cualquier tiempo, en tratándose de casos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales.

En el juicio amparo indirecto, a diferencia del directo, la presentación de la demanda se hace ante una autoridad distinta de la responsable, esto es, ante el Juez el Distrito que corresponda, el cual, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la demanda, deberá dictar auto de desechamiento, prevención o admisión, o en su caso, declararse incompetente o impedido para conocer del asunto.

De ser admitida la demanda, el Juez de Distrito solicitará a las autoridades responsables, a través del propio auto de admisión, que presenten su informe justificado; ordenará que, en el término de cuarenta y ocho horas, sean notificados, con copia de la demanda, el tercero perjudicado y el Ministerio Público; y, señalará día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

Las autoridades responsables deberán rendir su informe justificado dentro del término de cinco días, pudiendo ampliarse dicho término hasta por otros cinco días cuando, a consideración del órgano de control, la importancia del asunto así lo amerite o, en todo caso, señala el artículo 149 de la Ley de Amparo, dicho informe debe rendirse con la anticipación que permita su conocimiento por el quejoso, esto es, al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia. De no presentarse el informe con la anticipación requerida, a petición del quejoso o del tercero perjudicado, el Juez diferirá o suspenderá la audiencia constitucional y, en los casos en que de plano no sea presentado el informe, se presumirán como ciertos los actos reclamados. Mediante el informe justificado, las responsables deben

señalar: si realizaron o no el acto o actos que de ellas se reclaman; las causas de improcedencia o de sobreseimiento que estimen actualizadas; así como, las razones y fundamentos necesarios para que el Juez de Distrito decrete la constitucionalidad del acto y, en consecuencia, niegue el amparo. Cabe mencionar que, conforme al artículo 19 de la referida ley, las autoridades responsables pueden suplidas pero no representadas en el amparo, ello con excepción del Presidente de la República.

Ahora bien, cada una de las partes en el juicio podrán presentar las pruebas tendientes a desvirtuar lo dicho por las otras; para esto, en el amparo se admiten toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que sean contrarias a la moral y el derecho. En sí, son pruebas en el juicio de amparo la documental, la pericial, la inspección judicial y la testimonial; en tratándose de la documental, a pesar de que por su naturaleza no necesita preparación alguna puede presentarse con anterioridad, en este caso, todas las autoridades del país, y no sólo las responsables, tienen obligación de expedir los documentos que les sean solicitados; por su parte, la pericial, la inspección judicial y la testimonial deben ser anunciadas cinco días hábiles antes de la celebración de la audiencia.

Durante la celebración de la audiencia constitucional, la cual es de carácter público, serán presentadas, por su orden, las pruebas que hayan sido admitidas, los alegatos de las partes, mismos que deben ser por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público; posteriormente, el Juez de Distrito dictará sentencia. Debe precisarse que el quejoso puede hacer sus alegatos verbalmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional.

Ahora bien, como una medida cautelar, el Juez de Distrito puede, de oficio o a petición de parte, otorgar la suspensión del acto reclamado, la cual, tiene como finalidad preservar la materia del amparo y evitar que se cause más perjuicios al quejoso con la ejecución de dicho acto. Actuará de oficio cuando se trate de actos graves que, de llegar a consumarse, hagan imposible la reparación o restitución de las garantías violadas reclamadas en amparo por el quejoso; en este caso la suspensión podrá otorgarse de plano, sin substanciación alguna, desde el momento de ser admitida la demanda. La suspensión a instancia de parte puede hacerse valer ante el Juez de Distrito en cualquier tiempo, en tanto no se dicte sentencia ejecutoria, y procederá cuando se reúnan los requisitos que prevé el artículo 124 de la Ley de Amparo, a saber: que lo solicite el promovente; que los actos reclamados sean ciertos y que con su suspensión no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones del orden público; que los daños y perjuicios que se

ocasiona con la ejecución de los actos reclamados sean de difícil reparación; para ello, el Juez de Distrito deberá tomar las medidas que considere necesarias para conservar la materia del amparo hasta la conclusión del juicio.

Para efectos de la suspensión, el Juez de amparo puede, en determinados casos, llegar a solicitar al quejoso o al tercero perjudicado, según corresponda, la exhibición u otorgamiento de garantía o contragarantía, tal y como se aprecia en los artículos 124 de la Ley de amparo, relativo a la suspensión en contra de actos derivados de los procedimientos penales; así como en los artículos 125 a 129 de la multicitada ley.

El expediente del incidente de suspensión se llevará siempre por duplicado, separado del principal. Solicitada la suspensión por el quejoso, el Juez de Distrito podrá decretar la medida cautelar de manera provisional cuando sea urgente suspender el acto, fijando día y hora para la celebración de la audiencia incidental en la que decida si otorga o no la definitiva; para ello, debe requerirse a la autoridad responsable para que en el término de veinticuatro horas remita al juzgado el informe previo, en el cual aquélla se concretará a manifestar si son o no ciertos los hechos que se le atribuyen y agregará las razones por las que estima procedente o improcedente la suspensión; asimismo, debe notificarse de la suspensión al tercero perjudicado y al Ministerio Público.

La audiencia incidental en la que se decida sobre la suspensión definitiva, debe celebrarse, con informe previo o sin él, dentro de las setenta y dos horas siguientes a la en que se haya dictado el auto inicial al respecto, excepto en aquellos casos en que la autoridad responsable resida fuera del lugar de residencia del Juzgado de Distrito que conoce del asunto. Las únicas pruebas que pueden ofrecerse y rendirse en el incidente de suspensión son la documental y la de inspección ocular; se oirán alegatos del quejoso, del tercero perjudicado y del Ministerio público, teniendo obligación el Juez de resolver en la misma audiencia, ya sea concediendo o negando la suspensión, o bien, declarando sin materia el incidente relativo si queda probado que ya se ha resuelto sobre la suspensión en algún otro juicio de amparo, promovido por el mismo quejoso o por otra persona en su nombre y representación, ante otro Juez de Distrito.

En tanto no se pronuncie sentencia que decida sobre la materia principal del juicio de amparo, conforme al artículo 149 de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, en los casos en que se actualice un hecho superveniente que le sirva de

fundamento, no obstante, en contra de dicho auto es procedente el recurso de revisión.

### **1.6 Efectos del amparo.**

En los juicios de amparo, las sentencias pueden ser de sobreseimiento, cuando no se decide la litis de fondo, desestimatorias, cuando niegan el amparo; o, estimatorias, cuando conceden el amparo y protección de la Justicia Federal.<sup>169</sup> No obstante, es posible que se lleguen a dictar sentencias que comprendan los tres sentidos.

En la resolución en que se decreta el sobreseimiento, se da por concluido el juicio, sin que el juzgador de amparo realice pronunciamiento alguno respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto o actos que se reclaman. Por lo cual, sus efectos son meramente declarativos, esto es, mediante esta resolución, el órgano de control se limita a señalar que, al actualizarse alguna de las causas de sobreseimiento previstas en el artículo 74 de la Ley de Amparo, no es procedente entrar al estudio de los conceptos de violación expuestos por el quejoso. No hay efectos, las cosas quedan tal y como se encontraban en el momento de la presentación de la demanda.

Las sentencias que niegan el amparo, al igual que las de sobreseimiento, son de carácter declarativo pues, en ellas el órgano de control simplemente va a establecer que, al ser infundados, insuficientes, inatendibles o inoperantes los conceptos de violación, el acto reclamado es constitucional. Ahora bien, al declararse que no existe violación constitucional y que la autoridad actuó debidamente, ello no conlleva o implica que exista modificación alguna respecto de los hechos que motivaron la interposición de la demanda de amparo; de esta manera, la autoridad responsable queda en libertad de aplicar o seguir aplicando el acto que se reclamo en amparo y sobre el cual, se ha pronunciado ya el órgano de control, decretando desde luego su plena validez.

Por otra parte, cuando los tribunales de amparo, al estudiar los conceptos de violación, determinen que éstos son fundados y que por ende, existe violación a las garantías individuales del quejoso, se estará en el caso de conceder el amparo y protección de la Justicia Federal. En este sentido, el artículo 80 de la Ley de Amparo establece lo siguiente:

---

<sup>169</sup> Cfr NORIEGA CANTU, Alfonso. Lecciones de Amparo. Tercera edición Editorial Porrúa, México, 1991 Tomo II, p 837

*“Artículo 80.- La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.”*

Esto es, cuando los actos sean positivos, los efectos serán los de restituir a la parte quejosa en el goce de la garantía o garantías individuales violadas, de tal forma que las cosas vuelvan al estado que tenían hasta antes de la violación; y, cuando los actos sean negativos, los efectos irán dirigidos a obligar a la autoridad a hacer o respetar lo que la garantía individual exija.

### **1.7 Recursos en contra de las sentencias de amparo.**

La Ley de Amparo prevé, a favor de las partes, la existencia de recursos o medios de impugnación contra las sentencias de amparo dictadas por los diversos órganos de control. En efecto, conforme al artículo 82 del referido ordenamiento legal, en los juicios de amparo solamente se admitirán los recursos de revisión, reclamación y queja.

El recurso de revisión, establecido en las fracciones VIII y IX del artículo 107 constitucional, es considerado como el medio de impugnación más importante en el juicio de amparo, en virtud de que el mismo va dirigido a desvirtuar las sentencias y los autos más trascendentes que en dicho juicio se pronuncian.<sup>170</sup> Como ya se ha mencionado, son competentes para conocer del recurso de revisión: los Tribunales Colegiados de Circuito y, en algunos casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La procedencia del recurso de revisión, cuyo término para interponerlo es de diez días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación recurrida, está prevista en el artículo 83 de la Ley de Amparo en donde se establece que procede el recurso de revisión:

a) Contra las resoluciones de los Jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable, que desechen o tengan por no interpuesta una demanda de amparo.

<sup>170</sup> Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo Op. Cit., p. 547



- b) Contra las resoluciones pronunciadas por los mencionados órganos jurisdiccionales, en las cuales concedan o nieguen la suspensión definitiva; modifiquen o revoquen el auto por el que concedan o nieguen dicha suspensión, o, nieguen la revocación o modificación anterior.
- c) Contra los autos de sobreseimiento y las sentencias interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos.
- d) Contra las sentencias que, en la audiencia constitucional, pronuncien los Jueces de Distrito o el superior del Tribunal responsable.
- e) Contra las sentencias que en amparo directo emitan los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre y cuando en ellas se decida sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos federales o locales o bien, se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional.

Los Tribunales Colegiados conocerán del recurso de revisión, en términos del artículo 85 de la Ley de Amparo, en los casos de los incisos a), b) y c). En tratándose de los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias señaladas en el inciso d), éstos también son competencia de los Tribunales Colegiados, salvo los casos en que subsista un problema de constitucionalidad o se trate del amparo soberanía, ya que bajo estas circunstancias conocerá de ellos la Suprema Corte de Justicia, tal como lo indica el artículo 84, fracción I de la Ley de Amparo. Finalmente, también compete a la Suprema Corte de Justicia conocer del recurso de revisión en contra de las sentencias pronunciadas en amparo directo.

Por su parte, el recurso de reclamación se encuentra previsto en el artículo 103 de la Ley de Amparo, en donde se señala que el mismo procede en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, por el Presidente de cualquiera de las Salas o por el Presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito. Debe interponerse, en el término de tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada, ante el órgano jurisdiccional de cuyo presidente se reclame el acuerdo emitido.

Por último, debemos mencionar que coincidimos con la idea de que en el recurso de queja existe una falta de unidad y armonía en cuanto a su

reglamentación,<sup>171</sup> puesto que, para efectos de su procedencia, se prevén una serie de situaciones procesales carentes de homogeneidad.<sup>172</sup> En sí, el recurso de queja, atendiendo al artículo 95 de la Ley de Amparo, por una parte, va a interponerse contra aquellas resoluciones emitidas por los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios o Tribunales Colegiados, respecto de las cuales no proceda el recurso de revisión y, por la otra, va encaminado a lograr la debida ejecución de la suspensión provisional o definitiva y, desde luego, de las sentencias de amparo.

## 2. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

### 2.1 Definición.

La controversia constitucional que, a partir de las reformas hechas a nuestra Ley Fundamental en diciembre de 1994, quedó precisada en la fracción I del artículo 105, es la vía a través de la cual se dirimen aquellas diferencias o conflictos que pueden suscitarse entre diversos órganos o niveles de gobierno, siempre y cuando con ello -ya sea a través de disposiciones generales, actos concretos no legislativos o conflictos de límites diversos a los previstos en la fracción IV del artículo 73 constitucional- se infrinja o contravenga al orden constitucional, y respecto de la cual corresponde conocer y pronunciarse, como única instancia y con excepción de la que se refiera a la materia electoral, a la Suprema Corte de Justicia.

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios señala que *“con la expresión controversia constitucional se alude a las divergencias jurídicas que existen entre entidades del sector público, que deben ser resueltas por el más alto tribunal de justicia”*.<sup>173</sup> En tanto, el Ministro Juventino V. Castro, proporciona una más amplia definición de este medio de control constitucional, a saber:

*“Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente*

<sup>171</sup> Cfr. NORIEGA CANTU, Alfonso. Lecciones de Amparo. Op. Cit. p. 948

<sup>172</sup> Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo Op. Cit. p. 555

<sup>173</sup> Diccionario Universal de Términos Parlamentarios Op. Cit., p. 289

*ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o acto impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.”*

Los elementos hasta aquí observados nos llevan a concluir que las controversias constitucionales son aquellas que pueden surgir entre los diversos órganos la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los Municipios; versan sobre actos o disposiciones generales en los que exista una posible contravención o violación respecto de la Constitución Federal; deben ser planteadas directamente por las entidades afectadas; y, conllevan todo un procedimiento de carácter contencioso ante la Suprema Corte de Justicia.

## **2.2 Su objeto y procedencia.**

La controversia constitucional puede concebirse como un instrumento de protección directa de la Constitución, en tanto que su objeto esencial es el de compeler a los poderes y órganos gubernamentales citados en la fracción I del artículo 105 constitucional, a que su actuación vaya acorde o más bien, se ajuste a lo estipulado en la Constitución Federal; esto es así, puesto que las partes que plantean la controversia *“buscan hacer cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones, tienen concedida o la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la Constitución”*.<sup>174</sup>

Así pues, los casos de procedencia de las controversias constitucionales, conforme a la Carta Magna y a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional (LR105), prevén un proceso entre órganos o niveles de gobierno en los que se plantea o controvierte una violación a la Constitución y, desde luego, una afectación al campo de acción o ámbito competencial de la parte demandante.<sup>175</sup> De tal manera que, como ya se ha señalado, procederá la controversia constitucional cuando entre algunas de las autoridades precisadas en la fracción I del artículo 105 constitucional exista antagonismo respecto de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales o en su caso, conflictos por cuestiones de límites.

<sup>174</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. Op. Cit., p. 10

<sup>175</sup> Cfr. Idem, pp. 13-14

Conviene precisar que, de acuerdo con el artículo 19 de la LR105, las controversias constitucionales no serán procedentes:

- a) Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia.
- b) Contra normas generales o actos en materia electoral.
- c) Contra normas generales o actos materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que haya identidad de partes, normas o actos que se impugnan y conceptos de validez.
- d) Contra normas generales o actos materia de una ejecutoria dictada en otra controversia o contra resoluciones dictadas con motivo de su ejecución.
- e) Contra actos o normas generales respecto de las cuales ya han cesado sus efectos.
- f) Cuando no se haya agotado la vía establecida para una solución previa del propio conflicto o cuando la demanda se presente fuera de término.

Las enunciadas causales de improcedencia deberán, en todos los casos, ser examinadas de oficio por el órgano de control al que se encomienda el conocimiento y resolución de las controversias constitucionales.

### **2.3 Sujetos legitimados para ejercitar las controversias.**

El artículo 105 constitucional, en su fracción I, establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- A. La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- B. La Federación y un municipio;
- C. El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal,
- D. Un Estado y otro;
- E. Un Estado y el Distrito Federal;
- F. El Distrito Federal y un municipio;
- G. Dos municipios de diversos Estados;
- H. Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- I. Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

- J. Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- K. Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Conforme a dicho texto, en tratándose de las controversias constitucionales, éstas sólo pueden suscitarse entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, a través de los titulares de cada uno de los Poderes u órganos que los conforman. Por tanto, los particulares no cuentan con legitimación para ser sujetos de este medio de control constitucional.<sup>176</sup>

Al respecto la Suprema Corte de Justicia, en la tesis P. LXXII/98, ha señalado lo siguiente:

*“... la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución...”<sup>177</sup>*

Ahora bien, en la propia tesis se prevé que, aún y cuando los órganos derivados o legales no han sido creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental, no por ello dejan de estar sujetos a este medio de control, puesto que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de los órganos originarios del Estado y no de los derivados, en términos generales busca la preservación del orden constitucional establecido, al cual, desde luego, también se encuentran sujetos los entes públicos creados por las leyes secundarias. De esta manera, nuestro máximo tribunal ha dado la pauta para que aquellos órganos, diversos de los establecidos en el texto constitucional, puedan llegar a ser parte en las controversias constitucionales

Una vez apuntado que sólo las personas morales oficiales se encuentran legitimadas para plantear la acción en tratándose de las controversias constitucionales, tenemos que dentro del procedimiento contencioso respectivo

<sup>176</sup> Cfr. SANCHEZ CORDERO DE GARCIA 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”. en: Revista Lex, difusión y análisis 3ª Época, año I, octubre de 1995, número 4, p 19

<sup>177</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, diciembre de 1998, Novena época, instancia Pleno. Tesis P. LXXII/98, p. 789

intervienen el *actor*, que es aquella entidad, poder u órgano que promueve la controversia; el *demandado*, que es la entidad, poder u órgano que ha emitido o promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; el *tercero o terceros interesados*, que son las entidades, poderes u órganos que pudieran resultar afectados por la sentencia que la Suprema Corte llegue a dictar; y, el *Procurador General de la República*, cuya actuación es oficiosa y obligatoria conforme a lo dispuesto en el tercer párrafo del apartado A del artículo 102 de la Constitución.

El actor, el demandado y el tercero interesado, establece el artículo 11 de la LR105, deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para representarlos, conforme a las leyes que los rijan, sin que se admita alguna otra forma de representación; no obstante, agrega que se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el referido precepto legal, se prevé que por medio de oficio podrán ser acreditados delegados para que éstos se encarguen de hacer promociones o de concurrir a las audiencias para rendir pruebas, formular alegatos, así como para promover los incidentes y los recursos que procedan. Sin embargo, dichos delegados se encuentran impedidos para otros actos, tales como la ampliación de la demanda, en virtud de que esta facultad corresponde de manera exclusiva a los titulares de los órganos de gobierno que ejercieron la acción y a los que legalmente corresponde su representación. Lo anterior se confirma con el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la siguiente tesis de jurisprudencia:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DELEGADOS DESIGNADOS POR EL ACTOR NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA AMPLIAR LA DEMANDA.** *En términos de lo dispuesto en los artículos 11 y 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad para ampliar la demanda corresponde sólo a quien hubiere ejercido la acción en vía de controversia constitucional y no así a los delegados designados por la actora para actuar en el procedimiento, porque estos últimos solamente están facultados para intervenir en la litis planteada por los titulares de los órganos de gobierno que ejercieron la acción, promoviendo dentro del procedimiento, rindiendo pruebas, formulando alegatos e interponiendo incidentes y recursos, pero de ninguna manera para plantear la ampliación de la demanda, porque ello implica*

*disponer del derecho sustantivo del ente demandante, respecto del cual sólo puede alegar el funcionario que legalmente posea la representación.*"<sup>178</sup>

Bajo los lineamientos del artículo 11, el Presidente de la República, debe ser representado en estos casos, por el secretario de estado o consejero jurídico de gobierno<sup>179</sup> que él mismo determine, conforme a las competencias legales de cada uno de ellos.

Cabe señalar que en tratándose de los Municipios, la acción de controversia constitucional únicamente puede hacerla valer o en su caso, responder a ella, el Ayuntamiento o, de manera extraordinaria, el concejo municipal, por ser éstas las instituciones en las que primordialmente recae tal representación, tal como lo indica el artículo 115 constitucional.

## 2.4 Procedimiento.

Como es sabido, la ley que rige el procedimiento de las controversias constitucionales es la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en cuyo artículo primero se establece que a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha ley también nos remite a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación por lo que hace a los días que deben considerarse hábiles en la computación de los términos que ella misma estipula.

Para dar inicio al procedimiento contencioso, de acuerdo con el artículo 21 de la LR105, el actor debe interponer su demanda: en tratándose de *actos no legislativos*, dentro de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o bien, al en que se ostente sabedor de los mismos, respecto de *normas generales*, dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación o al en que se produzca el primer acto de aplicación de dicha norma; y, tratándose de *conflictos por límites*, sesenta días a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

<sup>178</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril de 1999. Novena Época, instancia Pleno Tesis P/J. 35/99, p. 278

<sup>179</sup> La Ley Reglamentaria en comento, prevía en el artículo 11 la figura del jefe de departamento administrativo, la cual desde luego ha sido superada en virtud de que el único departamento que subsistía era el de del Distrito Federal, por lo cual a raíz de las reformas de 22 de agosto de 1996 y la institución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se desvirtuó a dicho departamento administrativo. Por lo cual, la LR105 precisa reformas en este aspecto

Como puede apreciarse, los órganos legitimados para intentar la controversia constitucional cuentan con una doble oportunidad para plantear la litis relativa a una norma de carácter general, en virtud de que pueden hacerlo desde el momento mismo de su publicación, o bien, promoverla con motivo del primer acto de aplicación que les perjudique. Así lo ha considerado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la tesis P./J. 29/97, cuyo rubro es *"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLAS CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES"*.<sup>180</sup>

Una vez presentada la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia turnará el asunto a uno de los Ministros a fin de que ponga el proceso en estado de resolución. El Ministro instructor al examinar la demanda puede entonces desecharla de plano, por considerar que existe una causa manifiesta e indudable de improcedencia; o bien, decretar su admisión, ordenando en el mismo auto que se emplace a la demandada, se de vista al Procurador General de la República y, en su caso, al tercero o terceros interesados.

Desde luego que al constituir las controversias constitucionales una verdadera litis,<sup>181</sup> son previstas por la ley reglamentaria las figuras procesales de contestación de la demanda, reconvención y ampliación de la demanda. Así, el artículo 26 de la LR105 establece que, la parte demandada, en el término de treinta días, debe presentar la contestación a la demanda interpuesta en su contra, estando además en posibilidad de reconvenir en ese mismo acto a la parte actora; asimismo, dentro de dicho término el Procurador General y, en su caso, el tercero o terceros interesados, podrán manifestar lo que a su derecho convenga. Cabe precisar que la falta de contestación a la demanda o, en su caso, de la reconvención en los términos ya indicados produce que, salvo prueba en contrario, se presuman como ciertos los hechos que en ellas se imputan a la contraparte. Por otro lado, en el artículo 27 de la LR105 se contempla la posibilidad de que el actor, ante el surgimiento de un hecho nuevo, amplíe su escrito de demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación.

Ahora bien, cuando los escritos de demanda, contestación, reconvención o ampliación, establece el artículo 28 de la LR105, sean oscuros o irregulares, el Ministro instructor deberá prevenir a los promoventes para que, en el plazo de

<sup>180</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo V. mayo de 1997 Novena época, instancia Pleno. Tesis P./J. 29/97, p. 474

<sup>181</sup> Cfr. SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS, Olga. *Op. Cit.* p. 23



cinco días, subsanen las irregularidades detectadas pero, en caso de que éstos no atendieran a tal requerimiento, la admisión o desechamiento del escrito de que se trate se decidirá en un término de cuarenta y ocho horas, atendiendo para ello a la importancia y trascendencia del asunto y con vista en el pedimento del Procurador General de la República. No obstante lo anterior, el artículo 40 de la referida ley, prevé la absoluta<sup>182</sup> suplencia de la queja, haciéndola efectiva no sólo en la demanda, sino además en la contestación, los alegatos y los agravios; asimismo, en el artículo 39 se prevé la suplencia del error,<sup>183</sup> al establecerse que la Suprema Corte deberá, al emitir su fallo, corregir los errores que advierta en la cita de preceptos invocados.

Estando ya todos los escritos en orden, el Ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, la cual deberá llevarse al cabo dentro de los treinta días siguientes, pudiendo ampliarse dicho término cuando, a juicio del propio Ministro, la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite. Para tal efecto, pueden ofrecerse todo tipo de pruebas –documental, testimonial, pericial e inspección ocular-, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho.

En tratándose de las pruebas testimonial, pericial e inspección ocular, éstas deben ser anunciadas diez días antes de la audiencia, en tanto que la documental puede ofrecerse en cualquier momento hasta la celebración de la audiencia; el Ministro instructor tiene, en todo caso, la facultad de desechar de plano las pruebas que considere no tengan relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

Durante la audiencia, misma que se llevara al cabo aún ante la inasistencia de las partes o de sus representantes, se recibirán por su orden las pruebas y, en caso de que el Ministro instructor no considere necesario decretar más pruebas para mejor proveer, las partes entregarán sus alegatos por escrito para así dar por concluida la audiencia y cerrada la instrucción, citando a las partes para oír sentencia. Finalmente, el Ministro instructor, una vez elaborado el proyecto de resolución respectivo, someterá su decisión a la aprobación del Tribunal Pleno.

El artículo 38 de la LR105 señala que, en caso de existir conexidad entre dos o más controversias constitucionales, no procederá la acumulación de ellas pero si

<sup>182</sup> Cfr. ARRIAGA BECERRA, Hugo A. "La Controversia Constitucional", en: Revista Lex, 3ª época, año I, septiembre de 1995, N° 3, p. 54

<sup>183</sup> Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V. El artículo 105 Constitucional, pp 101-102

podrá acordarse que, en tanto lo permita su estado procesal, sean resueltas en la misma sesión. Por otra parte, ante la posibilidad de que en la controversia constitucional y en el amparo, se impugnen las mismas normas y, por ende, se lleguen a dictar sentencias contradictorias, la ley reglamentaria en comento establece que el Pleno de la Suprema Corte puede, a solicitud de alguno de sus integrantes, decretar el aplazamiento de las resoluciones que deban recaer en los juicios de amparo que ante ella se tramitan, sin que opere en este caso la caducidad prevista en la fracción IV del artículo 74 de la Ley de Amparo.

Es pertinente comentar que, para efectos del medio de control que nos ocupa, existe la posibilidad de que las partes promuevan incidentes, mismos que, con excepción de aquellos que son de especial pronunciamiento como el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos, el de falsedad de documentos y el de suspensión, deberán resolverse en la sentencia definitiva.

Para efectos de la suspensión del acto motivo de la controversia, el Ministro instructor será quien, de oficio o a petición de parte, la conceda y, en tanto no se dicte sentencia definitiva, podrá modificar o revocar el auto de suspensión respectivo, siempre que se presente un hecho superveniente que fundamente su actuación. Sin embargo, la LR105 indica algunos casos en los que no procede conceder la suspensión, en sí: cuando en la controversia se haya planteado respecto de normas generales; cuando se ponga en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o se afecte gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

## **2.5 Efectos y alcances de las sentencias que resuelven las controversias.**

Por regla general, las sentencias que se emiten en las controversias constitucionales, las cuales por cierto tienen carácter definitivo en virtud de que no son susceptibles de ser recurridas, tendrán efectos erga omnes en tanto se refieran a disposiciones generales, no así en los demás casos, concretamente cuando se trate de actos no legislativos o conflictos sobre límites, en los cuales, las resoluciones tendrán efectos sólo respecto de las partes en controversia. Lo anterior es así, de acuerdo con lo establecido en los artículos 105 constitucional, últimos dos párrafos de la fracción I y, 42 de la LR105.

Atendiendo a las anteriores disposiciones, constitucional y legal, cabe precisar que los fallos de la Suprema Corte de Justicia, en tratándose de las

controversias constitucionales, tendrán efectos generales o erga omnes en los siguientes casos:

a) Cuando versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación<sup>184</sup> o bien, de los municipios impugnadas por los Estados.

b) Cuando la controversia se dé entre 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.

c) Cuando las partes en conflicto sean dos Poderes de un mismo Estado o bien, dos órganos de gobierno del Distrito Federal.

En el medio de control que nos ocupa, consideran algunos autores, los efectos erga omnes se darán en tanto se trate de normas generales locales y no de normas federales.<sup>185</sup> La interpretación que al respecto ha dado la Suprema Corte de Justicia es la siguiente:

***“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.***

*De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede*

<sup>184</sup> Para este supuesto debemos incluir a las disposiciones generales del Distrito Federal que, a fin de cuentas, provienen de autoridades locales que pueden llegar a ser parte en las controversias constitucionales.

<sup>185</sup> Cfr. ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto Op. Cit., p. 54

*cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.*<sup>186</sup>

Esto es, cuando el objeto o materia de la controversia sean normas generales de carácter federal y, la parte actora logre obtener la declaración de invalidez de dichas normas, los efectos de la sentencia se limitarán entonces al ámbito competencial de quien haya planteado la controversia –Municipio, Estado o Distrito Federal-, sin tener alcance en el resto del país.

Conviene además precisar que en tratándose de controversias constitucionales que versen sobre normas generales, la sentencia que declara su invalidez sólo tendrá efectos erga omnes cuando sea aprobada por una mayoría de ocho votos en el Pleno de la Suprema Corte. Esto es, de llegar a ser aprobado el proyecto de resolución correspondiente por el voto de ocho de los once Ministros que integran el Tribunal Pleno, los efectos de invalidez serán generales, no sólo respecto de la ley o norma general que se impugna sino que además habrán de extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada. En el caso de no alcanzarse la referida mayoría, conforme al segundo párrafo del artículo 42 de la LR105, se declarará desestimada dicha controversia; situación que, considera el Ministro Juventino V Castro,<sup>187</sup> pareciera más un sobreseimiento, en virtud de que se está concluyendo el asunto sin resolverse el fondo del mismo.

Se entiende entonces que, cuando una sentencia no sea aprobada por votación de cuando menos ocho votos, la acción objeto de la controversia será desestimada, ello en tanto se trate de disposiciones generales; pero, en los demás casos –actos no legislativos y conflictos por límites- podría considerarse que basta que los fallos sean aprobados por mayoría simple para tener efectos respecto de las partes en juicio.

Así las cosas, salvo los casos en que sean desestimadas las controversias, el Presidente de la Suprema Corte ordenará notificar la sentencia a las partes y la mandará publicar, junto con los votos particulares o de minoría que se llegasen a formular, en el Semanario Judicial de la Federación y, cuando en ella se declare la invalidez de normas generales, en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano

<sup>186</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo IX, abril de 1999. Novena época, instancia Pleno Tesis P./J 9/99, p 281

<sup>187</sup> Cfr CASTRO Y CASTRO, Juventino V. El artículo 105 constitucional. Op Cit., pp 115-116

oficial en el que dichas normas hayan sido publicadas. En sí, los efectos de las sentencias comenzarán a producirse a partir de la fecha que determine para ello la Suprema Corte de Justicia.

Cabe señalar que, en términos del antepenúltimo párrafo del artículo 105 constitucional y segundo del artículo 45 de la LR105, la declaración de invalidez de las resoluciones no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables a dicha materia. Por otra parte, en términos del artículo 43 de la propia ley reglamentaria, las sentencias que se dicten en las controversias constitucionales con efectos erga omnes –que versen sobre disposiciones generales y que hayan sido aprobadas por una mayoría de ocho votos- van a ser obligatorias para las Salas de la Suprema Corte, los Tribunales Colegiados y Unitarios, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común, así como los administrativos y del trabajo, locales y federales.

Finalmente, tenemos que en los casos de incumplimiento de las resoluciones que se dicten en las controversias constitucionales, se estará, en lo conducente, a los procedimientos que rigen el juicio de amparo y que podemos observar en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución.

## **2.6 Recursos previstos por la ley secundaria.**

Los recursos previstos en la ley reglamentaria en comento son: el de reclamación y el de queja. Ninguno de ellos comprende a las sentencias definitivas, lo cual es comprensible si apreciamos que quien conoce del asunto, en una sola instancia, es el Pleno del máximo tribunal en nuestro país.

De esta manera, el recurso de reclamación que, básicamente, procede contra las resoluciones de trámite tomadas durante el procedimiento de las controversias constitucionales, se va a interponer, en un plazo de cinco días, ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Particularmente, puede proceder la reclamación:

1.- En contra de los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones; que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva;

2.- Contra autos o resoluciones del ministro instructor relativas a los incidentes; la admisión o desechamiento de pruebas; o, el otorgamiento, negativa, modificación o revocación de la suspensión; y,

3.- Contra autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte en donde tenga por cumplimentadas las ejecutorias dictadas en las controversias por el Tribunal Pleno.

Por su parte, el recurso de queja procede esencialmente contra los excesos o defectos en la ejecución de los autos en donde se decreta la suspensión y de las sentencias definitivas pronunciadas en las controversias constitucionales. De acuerdo con los artículos 55 y 56 de la LR105 la procedencia e interposición del recurso de queja serán de la siguiente manera:

a) Procede el recurso de queja contra la parte demandada o cualquier autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión; en estos casos el recurso podrá interponerse ante el Ministro instructor, en cualquier momento, hasta en tanto se falle la controversia en lo principal.

b) También es procedente la queja en contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia definitiva; aquí la interposición del recurso será ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia dentro del año siguiente al de la notificación de los actos por los que se tenga por cumplida la sentencia o bien, al en que la entidad o poder extraño que resulta afectado con la ejecución tenga conocimiento de ella.

Tanto el recurso de reclamación como el de queja serán turnados, para su conocimiento, a un Ministro, quien, una vez elaborado el proyecto de resolución respectivo, deberá someterlo para su aprobación ante el Tribunal Pleno.

### **3. ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

#### **3.1 Naturaleza y objeto de la acción.**

Nuestra Ley Fundamental en la fracción II de su artículo 105, establece como un medio de control a la acción de inconstitucionalidad, la cual puede llegar a interponerse, ante la Suprema Corte de Justicia, cuando los órganos legitimados

para ejercitarla consideren que existe discrepancia entre una norma general –sea ley, reglamento o tratado internacional- y la propia Constitución. Es pertinente asentar la definición que sobre dicho mecanismo de control nos proporciona el Ministro Juventino V. Castro:

*“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 los partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la 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”.*<sup>188</sup>

Esto es, tenemos que el objeto que se persigue con la interposición de la acción de inconstitucionalidad es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo tribunal control, determine si existe o no, contradicción entre la norma de carácter general impugnada y la Constitución. En caso de que la norma que se reclama sea, en efecto, contraria a nuestra Ley Suprema, deberá ser declarada inconstitucional e inválida, teniendo dicha declaración efectos generales, en tanto la sentencia respectiva sea aprobada por cuando menos ocho de los once Ministros.

Cabe señalar que, en principio, sólo se preveía como excepción, por lo que hace a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, aquellos casos en que la misma versará sobre normas generales en materia electoral; lo cual fue superado con las reformas constitucionales de 22 de agosto de 1996 en donde, entre otras cosas, quedó establecido que la única vía para plantear la inconstitucionalidad de las leyes electorales es, precisamente, ante la Suprema Corte de Justicia, tal y como lo prevé la fracción II del artículo 105.

### **3.2 Supuestos de procedencia.**

En las acciones de inconstitucionalidad, tal y como se advierte del apartado anterior, no existe una contención como tal, toda vez que quienes la promueven no lo hacen para resarcir un derecho propio, ni aún por causa de un agravio, sino únicamente por el mero interés de mantener la supremacía constitucional. Así lo ha

<sup>188</sup> Idcm. p 121

confirmado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la tesis de jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, tomo X, noviembre de 1999, página 791, en cuyo rubro se señala: "*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SOLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.*"

Esto es, mediante la acción de inconstitucionalidad, sólo se faculta al promovente a denunciar la posible contradicción de una norma general con la Constitución, de tal suerte que este medio de control va encaminado a proteger los lineamientos fundamentales contenidos en esta última.

Precisamente, en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, se establece, en principio, que la acción de inconstitucionalidad va a proceder contra normas de carácter general, sin embargo, encontramos que en el texto del propio precepto se delimita dicha procedencia. De esta manera, podrá ejercitarse la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano (suscritos por el Presidente y ratificados por el Senado); leyes expedidas por las legislaturas de los estados; leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; así como, leyes electorales federales o locales

En tratándose de leyes electorales –de carácter federal y local-, éstas deberán promulgarse y publicarse cuando menos noventa días antes de que tenga inicio el proceso electoral en el cual vayan a aplicarse, sin que dentro de dicho plazo puedan hacerse modificaciones legales fundamentales a las mismas. Por otra parte, cuando la materia de la acción sea un tratado internacional<sup>189</sup> es necesario que, en su caso, la declaración de invalidez no conlleve una responsabilidad de tipo internacional, para lo cual deberá formularse una reserva en la que se asiente que una vez ratificado el tratado, o bien, una vez que entre en vigor, el mismo es susceptible de ser declarado inválido, en todo o en parte, a través de una acción de inconstitucionalidad.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> O, en su caso, alguna convención internacional, ello en virtud de que, si bien, en el artículo 105 no se hace mención expresa de ello, es viable considerar que las convenciones, al igual que los tratados, pueden llegar a ser contrarias a nuestra Constitución y por ende, ser igualmente susceptibles de ser impugnadas a través de la acción de inconstitucionalidad.

<sup>190</sup> Cfr. ARTEAGA NAVA, Elsur. Op. Cit. p. 55



Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia, en una clara interpretación acerca de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, ha establecido que dicho medio de control es procedente también para impugnar las Constituciones locales, toda vez que las mismas representan disposiciones de carácter general y abstracto que, desde luego, deben estar acordes a lo estipulado por la Ley Suprema del país.

Conforme a lo anterior, podríamos considerar que no son materia de la acción de inconstitucionalidad: las leyes aprobadas antes de la entrada en vigor de las reformas constitucionales de 1994; las leyes en materia electoral anteriores a las reformas constitucionales de 1996; las reformas a la Constitución, toda vez que una vez que concluye el proceso legislativo respectivo, las mismas ya forman parte de la propia Constitución; las leyes expedidas por el presidente de la República en uso de sus facultades extraordinarias previstas en el artículo 29 y relativas a la suspensión de garantías, así como, aquellas que emita en ejercicio de las facultades que le concede el artículo 131.

### **3.3 Sujetos legitimados para ejercitarla.**

Los sujetos que están legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad varían en función de la naturaleza de la norma que se impugna por esta vía. Así, tenemos que, conforme a la fracción II del artículo 105, pueden ejercitar dicha acción: los integrantes de la Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, el Procurador General de la República, los miembros de alguno de los órganos legislativos estatales, los de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral.

Establece el propio precepto constitucional que, en tratándose de la Cámara de Diputados, el Senado, los órganos legislativos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se requiere que la acción de inconstitucionalidad sea ejercitada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo de que trate. Esto es, en el caso de los órganos legislativos, son las minorías<sup>191</sup> las que, al no estar de acuerdo con la norma aprobada por la mayoría parlamentaria, se encuentran legitimadas para plantear la acción de inconstitucionalidad, como si se tratase de un *recurso político de minoría*.<sup>192</sup>

<sup>191</sup> Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juvenino V. El artículo 105 constitucional Op. Cit. p. 127

<sup>192</sup> Ibidem

Atendiendo al texto del precepto constitucional citado, el Presidente de la República, los gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no cuentan con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, dicho medio de control no puede ser planteado por los particulares.

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que la entidad, poder, órgano o partido político, con legitimación para ejercitar la acción, sólo pueden impugnar determinadas normas generales cuando estimen que las mismas son inconstitucionales; en sí:

<b>Sujetos legitimados.</b>	<b>Normas que pueden impugnar.</b>
33% Cámara de Diputados	Leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.
33% Cámara de Senadores	Leyes federales o del Distrito Federal y, tratados internacionales.
El Procurador General de la República	Leyes federales, estatales y del Distrito Federal y, tratados internacionales.
33% Legislatura estatal	Leyes expedidas por ella misma
33% Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	Leyes expedidas por ella misma.
Partidos políticos.	Exclusivamente leyes en materia electoral, federales o locales.

Esto es, existen limitaciones para la interposición de las acciones de inconstitucionalidad, por ejemplo, los integrantes de determinado órgano sólo pueden impugnar las normas expedidas por él mismo, como es el caso de las legislaturas estatales y la del Distrito Federal.

En el caso de leyes electorales, existe una limitación más, puesto que las de carácter federal no pueden ser impugnadas por partidos locales y los partidos federales no pueden hacerlo con las locales.<sup>193</sup> Es decir, si bien es cierto que los partidos políticos sólo pueden impugnar leyes electorales, también lo es que en el caso de leyes locales, éstas sólo pueden ser impugnadas por los partidos políticos con registro estatal, tal como lo establece el inciso f) de la fracción II del artículo 105.

<sup>193</sup> CARBONELL SANCHEZ, Miguel "Breves reflexiones sobre la acción de inconstitucionalidad" en: Revista Indicador Jurídico, Derecho Fiscal Volumen I, N° 3, Editada por Anfictonia, Unión Universitaria México, 1997, p 128

Como puede observarse, es el Procurador General de la República el que goza de un mayor campo de acción, toda vez que dicho funcionario se encuentra en posibilidad de plantear la inconstitucionalidad de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, por las legislaturas locales y por la asamblea legislativa del Distrito Federal; así como, de los tratados internacionales.

Ahora bien, respecto a la representación de los órganos legitimados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, se estará a los lineamientos que para el efecto se establecen para las controversias constitucionales, con algunas salvedades, como lo es la relativa a los órganos legislativos, los cuales deberán designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, mismos que pueden actuar separada o conjuntamente durante la substanciación del referido medio de control, según lo indica el artículo 62 de la LR105; de no designarse dichos representantes, el Presidente de la Suprema Corte lo hará de oficio.

Cabe señalar que los representantes comunes, para la presentación de promociones, concurrencia a las audiencias, rendición de pruebas, formulación de alegatos y, promoción de recursos e incidentes, pueden acreditar delegados

Por lo que hace a los partidos políticos, éstos deberán ejercitar o plantear la acción por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales; esto es, en los procedimientos instaurados en contra de leyes electorales que se estimen inconstitucionales, los partidos políticos serán representados por los sujetos que se encuentren facultados para ello, conforme al régimen interior de cada partido

### **3.4 Procedimiento y efectos de las sentencias.**

En tratándose del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad, la demanda respectiva debe ser presentada, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ahí, el Ministro Presidente turnará el asunto para su conocimiento a un Ministro instructor, mismo que tendrá a su cargo la elaboración del proyecto de resolución que debe ser discutido en el Pleno.

El Ministro instructor está en ese momento en posibilidad de prevenir al actor (entidad, poder, órgano o partido político que promueve la acción), para que, en el término de cinco días, realice en el escrito de demanda las aclaraciones que se le requieran, si el mismo fuese obscuro e irregular; de igual forma, podrá desecharse

de plano la demanda, cuando encontrare algún motivo manifiesto e indudable de improcedencia, para esto, cabe mencionar que las causas de improcedencia para las acciones de inconstitucionalidad son las mismas que se prevén en el artículo 19 de la LR105 para las controversias constitucionales, con excepción de la fracción II, relativa a normas generales en materia electoral.

Cuando se ha admitido ya la demanda, el Ministro instructor debe dar vista de ello a los órganos legislativos que hubiesen expedido la norma, así como, al órgano ejecutivo que la hubiese promulgado, quienes en el plazo de quince días deberán rendir un informe, en el cual van a exponer las razones y fundamentos que estimen pertinentes para sostener la validez de la norma impugnada o, en su caso, la improcedencia de la acción intentada. Cuando el órgano legislativo en cuestión lo sea el Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras deberá rendir por separado dicho informe.

Cabe señalar que, cuando las normas que se impugnen sean de carácter electoral, los plazos varían a tres días, para hacer aclaraciones en el escrito de demanda y, a seis días, para la presentación del informe de los órganos mencionados en el párrafo que antecede.

El Procurador General de la República, forzosamente, es parte en las acciones de inconstitucionalidad, ya sea porque él mismo ejercite la acción o, en su caso, cuando formule el pedimento que, en términos del artículo 66 de la LR105, le solicite el Ministro instructor al darle vista de los asuntos relativos.<sup>194</sup>

Una vez presentados los informes, el Ministro instructor deberá poner los autos a la vista de las partes, para que las mismas formulen sus alegatos; lo anterior en un plazo de cinco días o bien, de dos días, cuando se trate de materia electoral. Al igual que en los procesos de controversia constitucional, el Ministro ponente puede solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todas aquellas pruebas o elementos que, estime, sean necesarios para la resolución del asunto; de hecho, en materia electoral puede, incluso, solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral

Acontecido todo lo anterior, el Ministro instructor presentará el proyecto de resolución respectivo ante el Pleno de la Suprema Corte, en donde de ser aprobado se instituirá como sentencia definitiva. Cabe precisar que, no existe un plazo general para la presentación de los proyectos de resolución ante el Tribunal Pleno,

<sup>194</sup> Cfr ARTEAGA NAVA, Elisur Op Cit . p. 61

salvo los casos de normas electorales, en que dichos proyectos deben ser sometidos para su aprobación, dentro de los cinco días siguientes a aquel en se agotó el procedimiento, debiendo además, dictarse el fallo relativo a más tardar en el plazo de cinco días a partir de que se presentó el proyecto, según lo establece el artículo 68 de la LR105.

Cuando existan dos o más acciones de inconstitucionalidad en las que se impugne la misma norma general, el Presidente de la Suprema Corte puede, de oficio o a petición de parte, decretar su acumulación. Y, cuando haya conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, se procederá a acordar el aplazamiento del juicio de garantías o bien, la resolución de los asuntos en la misma sesión, ello con el afán de evitar que se dicten sentencias contradictorias.

Resulta pertinente mencionar que, de acuerdo con el último párrafo del artículo 64 de la LR105, la admisión de la acción de inconstitucionalidad no conlleva la suspensión de la norma general impugnada, esto es, aún instaurado el procedimiento de inconstitucionalidad, la norma general debe seguir siendo aplicada<sup>195</sup> y no perder su vigencia, hasta en tanto no sea declarada inconstitucional e inválida por el voto de cuando menos ocho de los Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte.

Ahora bien, el artículo 71 de la ley reglamentaria en comento, prevé la suplencia del error y de la queja, puesto que se señala que, al dictarse sentencia se deberán corregir los errores que se adviertan en la cita de los preceptos invocados, supliéndose además, los conceptos de invalidez planteados en el escrito de demanda. Establece el propio precepto que la Suprema Corte puede fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto de la Constitución, aún cuando el mismo no haya sido invocado y, siempre y cuando, no se trate de la materia electoral, pues en este último caso, las sentencias sólo deberán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados por el actor en su demanda.

Los efectos de las sentencias en que se declare la invalidez de las normas generales impugnadas serán generales, en tanto sean aprobadas en el Pleno por cuando menos ocho votos; dichos efectos comenzarán a producirse a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia y se extenderán a todas aquellas

---

<sup>195</sup> Cfr Idem, pp. 59-60

disposiciones legales que dependan de la norma general invalidada.<sup>196</sup> En caso de no alcanzarse tal mayoría, la acción de inconstitucional ejercitada será desestimada, ordenándose que, en consecuencia, sea archivado el asunto.

Las sentencias deberán ser publicadas, junto con los votos particulares que se llegasen a formular, en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en el que dichas normas hayan sido publicadas. Para esto, las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, van a ser obligatorias para los tribunales inferiores, esto es, para las Salas de la Suprema Corte, los Tribunales Colegiados y Unitarios, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común, así como los administrativos y del trabajo, locales y federales.

De acuerdo con los artículos 105 constitucional y 45 de la LR105, la declaración de invalidez de las resoluciones no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables a dicha materia. Y, por lo que hace a los casos de incumplimiento de las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad, se aplicará, en lo conducente, lo estipulado en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Atendiendo a todo lo anterior, podría considerarse que la Suprema Corte de Justicia al declarar inconstitucional y, por ende, inaplicable alguna norma general, quizá sobrepase los límites de su competencia, haciendo suya una facultad legislativa propiamente dicha que, como tal, formalmente es propia e inherente del Poder Legislativo (toda vez que a este poder corresponde, no sólo crear la norma, sino además, modificarla o derogarla). Sin embargo, tal afirmación resulta un tanto arriesgada, toda vez que dicho órgano de control jurisdiccional, como intérprete supremo de la Ley Fundamental, para proceder a invalidar una norma general requiere que la acción de inconstitucionalidad sea promovida o ejercitada por uno de los órganos legitimados para ello, sin que actúe, de ninguna manera, oficiosamente. Esto es, la acción de inconstitucionalidad conlleva una petición de los órganos legitimados -incluidos los propios órganos legislativos-, para que la Suprema Corte determine si una norma general es o no contraria al texto constitucional.

---

<sup>196</sup> Cfr GONGORA PIMENTEL, Genaro David. "Significado de la expresión 'materia electoral' en el artículo 105 constitucional y en su ley reglamentaria", en *Revista Lex*, 3ª Época, año I, noviembre de 1995, número 5: p 5

### **3.5 Recursos que prevé la ley secundaria.**

Atendiendo al artículo 59 de la LR105 en donde se establece que en tratándose de las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en todo aquello que no encuentre previsto para ellas, las disposiciones contenidas en el Título II de dicha ley, relativa a las controversias constitucionales, tenemos que los recursos que proceden son: el de reclamación, en contra de autos o resoluciones de trámite; y, el de queja, que procede por exceso o defecto en la ejecución de la suspensión y de las sentencias definitivas.

Unicamente, en los artículos 70 y 71 de la LR105, se hacen las siguientes anotaciones: el recurso de reclamación sólo procederá en contra de los autos del Ministro instructor en los que se decreta la improcedencia o el sobreseimiento de la acción. Y, por otra parte, los plazos para la interposición de dicho recurso van a ser los mismos que en las controversias constitucionales, salvo en materia electoral, en donde, la interposición deberá ser dentro de un plazo de tres días, debiendo además ser resuelto por el Pleno dentro un plazo igual, contado a partir de su interposición.

## **4. CONTROVERSIAS ELECTORALES.**

### **4.1 Naturaleza y características.**

La consecuencia inmediata de las reformas constitucionales de 22 de agosto de 1996 en materia electoral, fue la creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral en noviembre de ese mismo año.

Como ya ha quedado asentado, al integrarse el Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, se convirtió en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, salvo en los casos previstos en la fracción II del artículo 105 constitucional. En sí, dicho Tribunal Electoral se encuentra facultado para conocer de todos aquellos procesos electorales de carácter federal que ante él se presenten mediante el ejercicio de alguno de los medios de impugnación que para el efecto se prevén en el referido ordenamiento legal.

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), se establecen diversos medios de impugnación electoral que se dividen en dos grupos: el primero comprende a aquellos que pueden ejercitarse durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales

y, el segundo, a aquellos que pueden hacerse valer durante los procesos electorales, sean éstos ordinarios o extraordinarios. De cualquier forma, tales medios de impugnación tienen por objeto garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten al orden constitucional, así como, dar definitividad a los diferentes actos y etapas de los procesos electorales.<sup>197</sup>

Ahora bien, cada uno de los medios de impugnación en materia electoral cuenta con determinadas peculiaridades, sin embargo, tal como lo señala el artículo 6° de la LGSMIME, también cuentan con una serie de reglas que les son comunes. Así pues, entre las reglas que caracterizan a tales medios de impugnación podemos enunciar las siguientes:

En ningún caso la interposición de los medios de impugnación en materia electoral producirá efectos suspensivos sobre el acto o resolución impugnado. Esto es, los actos o resolución que se impugne no debe suspenderse por la mera presentación del recurso y, ni siquiera por la substanciación del mismo.

El plazo genérico para la presentación de los medios de impugnación, de acuerdo con el artículo 7° de la LGSMIME, es dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado o se hubiese notificado legalmente. Cabe mencionar que, en virtud de la naturaleza de estos medios de impugnación, los plazos para su presentación, tramitación, substanciación y resolución son muy breves, en relación con los otros mecanismos de control.

En los casos en que los medios de impugnación se presenten cuando no exista proceso electoral federal o local, el cómputo de los plazos se contará, precisamente, en días hábiles, para lo cual serán considerados como hábiles todos, excepto sábados, domingos y los declarados inhábiles por ley. En tanto que, si la presentación de los medios de impugnación es durante el proceso electoral, entonces todos los días y horas son hábiles, computándose todos los plazos de momento a momento o bien, de estar señalados por días, los mismos se entenderán de veinticuatro horas.

Resulta importante destacar que en tratándose de estos procesos en materia electoral, las notificaciones surten efectos a partir del día en que han sido practicadas; para esto podemos mencionar, como ejemplo, lo dispuesto en el

---

<sup>197</sup> ELIAS MUSI, Edmundo. Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Gama Sucesores, S A de C V. México, 1997. p 45



artículo 30.1 de la LGSMIME, respecto a que cuando los representantes de los partidos políticos se encuentren presentes en la sesión del órgano electoral que emitió el acto o resolución, se entenderán, desde ese momento, como debidamente notificados.

Los tipos de notificaciones para los medios de impugnación electoral, no obstante que para cada uno de ellos se determina la forma en que las mismas habrán de realizarse, en general pueden ser: personales, por estrados, por oficio, correo, certificado o bien, por telegrama, ello según el acto o resolución que se va a notificar. Cabe aquí destacar que durante los procesos electorales, tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral, pueden notificar sus actos y resoluciones a cualquier hora, en virtud de la premura natural que conlleva ese tipo de procesos.

Por otra parte, cuando existan asuntos en los que haya identidad de autoridad responsable y de actos reclamados, cosa que no es muy difícil que se dé en los procesos de naturaleza electoral, procede la acumulación, aún y cuando los actores sean distintos. Para esto, el artículo 31.2 de la LGSMIME, establece que la acumulación podrá decretarse al inicio o durante la substanciación de los medios de impugnación o, en su caso, durante la resolución de los mismos.

Finalmente, cabe mencionar que el Tribunal Electoral cuenta con una serie de medios de apremio y correcciones disciplinarias, para mantener el orden y el respeto en los procesos de su conocimiento o, en su caso, para lograr el cumplimiento de la ley y de las sentencias que él mismo emita. El artículo 32 de la ley en cuestión enuncia como medios de apremio y correcciones disciplinarias los siguientes: el apercibimiento, la amonestación, la multa, el auxilio de la fuerza pública y el arresto hasta por treinta y seis horas.

#### **4.2 Supuestos de procedencia.**

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé como medios de impugnación a: los recursos de revisión y de apelación, el juicio de inconformidad, el recurso de reconsideración, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el juicio de revisión constitucional electoral, así como, el juicio para dirimir conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Respecto del recurso de revisión debe señalarse que el mismo procede en contra de actos y resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral y del Secretario Ejecutivo del Consejo General de dicho Instituto; en este caso la autoridad que resuelve es la Junta o el Consejo superior jerárquico del órgano que emitió el acto o resolución. Se trata de un recurso meramente administrativo,<sup>198</sup> puesto que quien conoce y resuelve sobre él es un órgano de igual naturaleza en donde, además, el fallo que llegue a emitirse no será definitivo, en virtud de que el mismo puede llegar a ser impugnado a través del recurso de apelación. En este sentido, dicho recurso de revisión no resulta trascendente para el estudio que se realiza en el presente trabajo. Asimismo, el juicio para dirimir conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, no obstante que conoce de éste la Sala Superior del Tribunal Electoral, tampoco constituye materia u objeto de nuestro estudio.

Ahora bien, los medios de impugnación que nos interesan son aquellos por virtud de los cuales se aprecia una efectiva garantía respecto de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, sean éstas federales o locales. Tales medios son: el recurso de apelación, el juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral; respecto de los cuales corresponde conocer y resolver, conforme al artículo 4 de la LGSMIME en relación con el 99 constitucional y demás disposiciones legales aplicables, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las hipótesis de procedencia de los citados medios de impugnación son las siguientes:

a) *El recurso de apelación.* - Procede contra las resoluciones que recaen a los recursos de revisión, o bien, contra todos aquellos actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral, que no sean impugnables a través del recurso de revisión. Este recurso puede ser interpuesto en cualquier tiempo, ya sea durante el periodo inserto entre dos procesos electorales federales, en donde quien resuelve es la Sala Superior del Tribunal Electoral, o bien, durante dichos procesos, correspondiendo conocer y resolver en estos casos tanto a la Sala Superior como a las Salas Regionales del citado Tribunal. En ambos casos las resoluciones de las Salas serán definitivas e inatacables.

---

<sup>198</sup> Cfr. *Idem*, p. 82

b) *El juicio de inconformidad.*- A través de él se van a impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones federales, esto es, la elección de senadores y diputados del Congreso de la Unión y la de Presidente de la República. Dicho juicio sólo procederá durante el proceso electoral respectivo pero, exclusivamente en la etapa de resultados y declaración de validez.

Compete conocer y resolver del juicio de inconformidad a la Sala Superior del Tribunal Electoral, cuando se impugne la elección de Presidente de la República; y, a las Salas Regionales, cuando lo que se impugne sea la elección de diputados y senadores. Las sentencias que dicte la Sala Superior serán definitivas; en tanto que, en contra de las emitidas por las Salas Regionales procede una segunda instancia, en sí, el recurso de reconsideración. No obstante, señala el artículo 59 de la LGSMIME, cuando las sentencias que recaigan a los juicios de inconformidad promovidos en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores que no sean impugnados en tiempo y forma, serán igualmente definitivas e inatacables.

c) *El recurso de reconsideración.*- Este recurso, de carácter excepcional, procede en contra de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad, así como, en contra de las asignaciones por el principio de representación proporcional que al efecto realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral. En este caso, es competente para resolver dicho recurso, en forma definitiva, la Sala Superior del Tribunal Electoral. Cabe señalar que, las sentencias de las Salas Regionales solamente podrán ser impugnadas por las cuestiones de fondo en que se determine el asunto en lo principal, no así por casos de desechamiento o sobreseimiento.

d) *El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.*- Conforme al artículo 79 de la LGSMIME, este juicio va a proceder en una sola instancia cuando el ciudadano, de manera personal, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado, de asociarse individual y libremente para tomar parte pacíficamente en los asuntos políticos del país. Corresponde resolver este juicio, durante los procesos electorales, tanto a la Sala Superior, como a las Regionales, en sus respectivas circunscripciones; y, durante el tiempo entre dos procesos electorales a la Sala Superior del Tribunal Electoral. Sus sentencias serán definitivas e inatacables.

Para los efectos de este juicio, se ha precisado que los derechos político-electorales del ciudadano:

*“Son los derechos humanos que tiene el sector de la población denominado ‘ciudadanos’ para que dentro de un sistema democrático y por medio del voto libre y periódico accedan a las funciones públicas de su país y conformen de esta manera la voluntad del Estado”.*<sup>199</sup>

Como complemento a lo anterior, podemos decir que tales derechos comprenden, tal y como se aprecia en el referido artículo 79, a las prerrogativas enumeradas en el artículo 35 de nuestra Constitución Política, las cuales, no son consideradas como garantías individuales; de hecho, en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo se establece, de manera expresa, que el juicio de garantías es improcedente en contra de las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido los siguientes criterios:

**“DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA.** *La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.*”<sup>200</sup>

**“DERECHOS POLÍTICOS. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LEYES DE CONTENIDO POLÍTICO ELECTORAL, SI LA CONTROVERSIA VERSA EXCLUSIVAMENTE SOBRE.** *Para que la acción constitucional intentada en contra de una ley de contenido político-electoral sea procedente, es menester que la controversia verse sobre la violación de una garantía individual, aun cuando esté asociada con derechos políticos, y no exclusivamente respecto de estos últimos, puesto que la violación de los derechos políticos no es reparable mediante el juicio de amparo.*”<sup>201</sup>

Esto es, para efectos del juicio de amparo, los derechos político-electorales no se homologan a las garantías individuales y, por lo tanto, los actos o resoluciones que violen o transgredan tales derechos no son impugnables mediante el juicio de garantías, sino a través del medio de control que para tal efecto se ha establecido en la LGSMIME. No obstante, puede advertirse que el amparo por

<sup>199</sup> Idem. p. 244

<sup>200</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice de 1995. Tomo VI, Parte, SCJN Instancia Pleno Tesis 219, p. 149

<sup>201</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV, octubre Octava época. Segunda Sala Tesis 2º XIII/94, p. 33

violación a los derechos políticos de los ciudadanos puede proceder, en tanto dicha violación conlleve la transgresión de alguna o algunas de las garantías individuales que prevé nuestra Carta Magna.

e) *El juicio de revisión constitucional electoral.*- Es aquél que va garantizar la constitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas. Procede entonces, en contra de los actos y resoluciones de las autoridades competentes para organizar y calificar los comicios locales; asimismo, va a proceder para resolver las controversias que surjan durante dichos comicios. El órgano competente para conocer y resolver sobre este medio de impugnación es la Sala Superior del Tribunal Electoral, teniendo sus fallos un carácter definitivo.

Señala el artículo 86 de la LGSMIME que, para la procedencia de este juicio, se requiere que el acto o resolución que se impugnan, además de ser definitivos, violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que tal violación pueda llegar a ser determinante en el desarrollo del proceso electoral respectivo e, inclusive, en el resultado final de las elecciones; que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o toma de posesión de los funcionarios electos; y, que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas. De no llegarse a reunir todos estos requisitos el juicio de revisión constitucional será desechado de plano.

Precisados ya los casos de procedencia de los diversos medios de impugnación en materia electoral, conviene mencionar ahora las causales que, conforme al artículo 10 de la LGSMIME, hacen improcedentes a los recursos y juicios electorales antes referidos

De esta manera, no proceden los medios de impugnación electorales:

1. Cuando se pretende impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales, ya que esto sería materia de la acción de inconstitucionalidad;
2. Cuando no se afecte el interés jurídico del actor, esto es, que el acto o resolución no le causa agravio;

3. En tratándose de actos consumados de un modo irreparable o actos consentidos expresamente; o bien, cuando el medio de impugnación se interponga fuera de los plazos establecidos para ello;
4. Si quien lo interpone carece de legitimación para ello;
5. Cuando no se agoten las instancias previas establecidas por las leyes federales o locales que correspondan, siempre que a través de ellas se pueda modificar o revocar el acto o resolución; y,
6. Cuando en un mismo escrito se pretenda impugnar más de una elección, salvo los casos en que se impugne la elección de diputados y senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, puesto que el primero necesariamente afecta al segundo.

#### **4.3 Partes en la controversia electoral.**

En el artículo 12 del Título Segundo de la LGSMIME, relativo a las reglas comunes aplicables a los medios de impugnación en materia electoral, se establece que son consideradas como partes en dichos procedimientos: *el actor o promovente*, quien, estando legitimado, ejercita o hace valer el medio de impugnación; *la autoridad responsable*, la cual ha emitido la resolución o realizado el acto que se impugna; y, *el tercero interesado o compareciente*, cuya pretensión es que el acto o resolución impugnado por el actor quede firme.

Ahora bien, se encuentran legitimados para promover los medios de impugnación electoral los partidos políticos, las organizaciones o agrupaciones políticas, los ciudadanos y los candidatos. En los últimos dos casos, conforme al artículo 13.1.b de la LGSMIME, no es admisible la representación, esto es, tienen que comparecer por su propio derecho.

En tratándose de los partidos políticos, mismos que pueden ser promoventes en la mayoría de las hipótesis de procedencia, éstos deberán estar interponer el medio de impugnación de que trate a través de sus representantes legítimos, los cuales pueden ser: los registrados formalmente ante el órgano responsable, situación en la que sólo podrán actuar ante el órgano en el cual están acreditados; los miembros de los Comités Nacionales, Estatales, Distritales, Municipales o sus equivalentes, en estos casos, los miembros van a actuar en forma individual y de acuerdo a su nivel y circunscripción; los facultados conforme al estatuto de cada partido, o bien, los que obtengan dichas facultades de representación a través de poder otorgado en escritura pública. Por otra parte, las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos pueden ser representadas en los términos de

sus estatutos, de la ley electoral o, en caso no contar aún con registro, de la legislación civil.<sup>202</sup>

Cabe mencionar que, de acuerdo con el artículo 12.3 del ordenamiento legal electoral que nos ocupa, los Candidatos se presentan como coadyuvantes de los partidos políticos en la interposición de los medios de impugnación y, sólo pueden actuar por sí, en aquellos juicios de inconformidad o recursos de reconsideración, en los que impugnen su inelegibilidad.

Cuando alguno de los referidos sujetos no actúe acorde a los lineamientos establecidos para la realización de la promoción de los medios de impugnación electorales, éstos serán declarados improcedentes y, desde luego, serán desechados de plano por las Salas del Tribunal Electoral. Además, resulta pertinente destacar que no todos se encuentran en posibilidad de ser actores en los diversos medios de impugnación en materia electoral. Esto es, la promoción de cada uno de dichos medios corresponde a determinados sujetos; lo anterior queda caracterizado de la siguiente manera:

<b>Medio de Impugnación.</b>	<b>Sujeto legitimado para ejercitarlo.</b>
Recurso de Apelación	Partidos Políticos. Agrupaciones Políticas con registro Ciudadanos (personas físicas o morales) *
Juicio de Inconformidad	Partidos Políticos Candidatos. **
Recurso de Reconsideración	Partidos Políticos Candidatos. **
Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales.	Ciudadanos.
Juicio de Revisión Constitucional Electoral	Partidos Políticos.

\* Solamente en los casos en los que se impugne la determinación y aplicación de sanciones por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

\*\* Como coadyuvantes de los Partidos Políticos o bien, actuando por sí, en tratándose de cuestiones relativas a su inelegibilidad

Como ya se ha señalado, en las controversias electorales es autoridad responsable aquella que ha realizado el acto o emitido la resolución que se impugna; en sí, los órganos del Instituto Federal Electoral, así como, las Salas del

<sup>202</sup> Cfr. ELIAS MUSI, Edmundo Op. Cit. p. 51

Tribunal Electoral. Por último, puede ser terceros interesados o comparecientes: los ciudadanos, los partidos políticos, las coaliciones y, las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos; actuando por sí o por medio de sus representantes legítimos, en los términos antes apuntados. Solamente, respecto de la representación de las coaliciones, ésta se acreditará de acuerdo a lo estipulado en el convenio de respectivo y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

#### **4.4 Procedimiento ante el Tribunal Electoral.**

No obstante que cada uno de los medios de impugnación en materia electoral conlleva un trámite y substanciación acordes al objeto que persiguen, en los artículos 17 a 24 de la LGSMIME se prevén una serie de reglas comunes que deben ser observadas por las Salas del Tribunal Electoral que corresponda, para el seguimiento y resolución de dichos medios.

Bajo esa tesitura, tenemos que el medio de impugnación de que se trate deberá ser presentado ante la autoridad electoral que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna. Dicha autoridad procederá de inmediato a dar aviso de ello al órgano competente, precisando quien es el actor, cual es el acto o resolución que se impugna, así como la fecha y hora exacta de su recepción; de igual forma, durante un plazo de 72 horas, deberá hacerlo del conocimiento público, ya sea mediante estrados o por cualquier otro medio fehaciente de publicidad.

Para esto, conviene señalar que no se corre traslado a los terceros interesados, sino que éstos se entenderán como notificados por las autoridades a través, precisamente, de la publicidad que realicen éstas sobre la interposición del medio de impugnación. Dentro del mismo plazo de 72 horas, el tercero o terceros interesados, deberán comparecer, presentando un escrito en el que indiquen cuál es su interés jurídico en el asunto, acompañando para ello las pruebas que estimen pertinentes.

Una vez que ha fenecido el referido término de 72 horas, la autoridad responsable, dentro de las siguientes 24 horas, remitirá a la Sala competente el escrito por el cual se hace valer el medio de impugnación, la copia del documento donde conste el acto o la resolución impugnada; el escrito de los terceros interesados y, en su caso, de los coadyuvantes; las pruebas y documentos aportados por las partes; un informe circunstanciado, en donde señale los motivos y



fundamentos necesarios para sostener la constitucionalidad de su acto o resolución, así como, los demás documentos que obren en su poder y que se requieran para la mejor resolución del asunto.

Es pertinente señalar que la ley electoral en comento determina qué pruebas son admisibles en este tipo de procesos, a saber, se aceptan las documentales públicas, reputándose exclusivamente como tales, las actas oficiales de mesa directiva de casilla y de los diferentes cómputos, las expedidas por las autoridades federales, estatales y municipales en el ámbito de su competencia y, las expedidas por quien tiene fe pública (ésta es la única prueba que tiene valor probatorio pleno); las documentales privadas, que serán todos los demás documentos o actas que aporten las partes y que se relacionan con sus pretensiones; y, las pruebas técnicas, que son aquellos medios de reproducción de imágenes y demás elementos de la ciencia que puedan desahogarse sin necesidad de peritos o maquinaria que no esté al alcance de quien resuelve, para esto el aportante debe señalar específicamente las personas, lugares, circunstancias de modo y tiempo que pretenda acreditar con dicha prueba, para que así se facilite su valoración en la Sala respectiva. Asimismo, pueden ofrecerse y desahogarse como pruebas, las presuncionales legales y humanas; y, la instrumental de actuaciones

Las pruebas confesional y testimonial, también pueden ser ofrecidas y admitidas pero, en este caso, las declaraciones que se presenten deberán constar en acta levantada ante fedatario público, quien, una vez que han quedado identificados debidamente ante él los declarantes, deberá recibirlas directamente. Por otra parte, la Sala respectiva podrá ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales y de pruebas periciales, siempre que las mismas se consideren determinantes para la resolución del asunto; esto es, cuando dichas pruebas conlleven la modificación, revocación o anulación del acto o resolución impugnada.

Las pruebas ofrecidas fuera de los plazos legales ya señalados, no serán tomadas en cuenta por el órgano que resuelve, excepto en tratándose de las supervenientes pero, siempre que éstas se aporten antes del cierre de la instrucción. No será motivo para desechar o para tener por no presentado el medio de impugnación o escrito del tercero interesado, la no presentación de pruebas, situación en la cual, la autoridad electoral deberá resolver basándose, solamente, en los documentos que obren en el expediente.

Precisado lo anterior, tenemos que, una vez recibidos todos los documentos, el Presidente de la Sala competente del Tribunal Electoral, turnará el asunto a un Magistrado, al cual va a corresponder el conocimiento del asunto y, desde luego, la realización del proyecto de sentencia.

El Magistrado instructor, revisando previamente el expediente, podrá requerir a los promoventes para que, en un término de 24 horas, subsanen la omisión o defecto de algunos requisitos, tales como la falta de documentos que los acreditan para promover o comparecer, la mención incorrecta del acto o resolución que se impugna o bien, de la autoridad responsable; en caso de no cumplir con lo requerido, se tendrá por no presentado el medio de impugnación. De igual forma, se tendrá por no presentado al tercero interesado cuando éste incumpla con los requisitos legalmente establecidos o, cuando habiendo sido apercibido, no acredite su personería.

Por otro lado, cuando exista una causa notoria de improcedencia, el Magistrado propondrá a la Sala respectiva, un proyecto de sentencia por medio del cual se va desechar de plano el medio de impugnación interpuesto. Finalmente, cuando el medio de impugnación reúna todos los requisitos y no exista una causa que lo haga improcedente, deberá dictarse auto de admisión para que, una vez que ha sido substanciado el expediente, se declare cerrada la instrucción y se formule el proyecto de sentencia que, ya sea que sobresea o resuelva de fondo el asunto, deberá someterse a la consideración de la Sala respectiva; para esto, destaca el hecho de que los términos que prevé la ley para cada una de las etapas del procedimiento son muy breves.

El asunto deberá seguir esa secuela aún y cuando la autoridad no hubiese presentado el informe circunstanciado, teniéndose en todo caso, como presuntivamente ciertos los hechos de violación a ella reclamados. La ley prevé dos casos de suplencia, uno de ellos relativo a que la Sala competente, al resolver los medios de impugnación, debe suplir las deficiencias u omisiones en los agravios, siempre que los mismos se deduzcan claramente de los hechos; y, el otro, que precisa que cuando se omita señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citen erróneamente, la Sala deberá resolver tomando en cuenta aquellos preceptos que debieron ser invocados o bien, los que resulten aplicables al caso concreto.

Como ya se señaló, le proyecto de sentencia debe ser presentado, para su aprobación, ante la Sala del Tribunal Electoral; para esto, la sesión en que se

discuta el asunto será pública y el mismo puede ser aprobado por mayoría de votos o bien, por unanimidad. En caso de que el proyecto no fuese aprobado, el Presidente de la Sala designará otro Magistrado para que, en un plazo de 24 horas contado a partir de la terminación la sesión, engrose el fallo adecuándolo a las consideraciones y razonamientos jurídicos vertidos en la sesión, pudiendo a ello anexarse los votos particulares de los demás magistrados.

#### **4.5 Efectos de las resoluciones del Tribunal Electoral y medios de impugnación.**

En los proyectos de resolución, los Magistrados electorales pueden decretar por una parte el desechamiento, el sobreseimiento o, en su caso, decidir el fondo del asunto. Ya hemos precisado en que casos procede el desechamiento de plano de los medios de impugnación electorales, por lo que, ahora corresponde señalar brevemente cuáles son las causas de sobreseimiento previstas por la LGSMIME.

Así, tenemos que el artículo 11 del referido ordenamiento legal nos dice que se da por terminado el proceso, sin que se decida el asunto en lo principal, cuando: el promovente se desista expresamente; la autoridad responsable modifique o revoque el acto o resolución impugnada; sobrevenga alguna causal de improcedencia; o bien, cuando el ciudadano agraviado fallece o es suspendido o privado de sus derechos político-electorales.

Ahora bien, en aquellas sentencias en las que la Sala competente se pronuncia en las cuestiones de fondo, los efectos van a ser los de confirmar, modificar o revocar el acto impugnado; y, en tratándose del juicio de inconformidad, también podrá declararse la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas.

Cabe mencionar que, en aquellos juicios para la protección de los derechos político-electorales en que se resuelva revocar el acto o resolución que se impugna, las Salas del Tribunal Electoral deberán ordenar a la responsable que restituya al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le fue transgredido o violado. Y, por lo que hace a los juicios de revisión constitucional electoral, de ser revocado el acto o resolución, el referido órgano judicial deberá proveer lo necesario para lograr la reparación de la violación constitucional cometida.

En todo caso, las sentencias que pronuncien las Salas del Tribunal Electoral, reza el artículo 25 de la LGSMIME, son definitivas e inatacables, salvo aquellas

que son susceptibles de impugnarse mediante la interposición del recurso de reconsideración y, que no son otras que las dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad.

## **5. CONTROL POLÍTICO.**

### **5.1 Por el Congreso como órgano bicameral.**

Dentro de nuestro sistema de gobierno, como hemos venido señalando, existen una serie de mecanismos de control de carácter político, por virtud de los cuales un órgano político se encuentra en posibilidad de vigilar, revisar, examinar, limitar e, incluso, sancionar la actividad de los diversos órganos del Estado o bien, de los miembros de éstos.

En el caso de nuestro país se confía el control político, principalmente, a uno de los Poderes ya existentes dentro de la división de poderes. Es entonces el Poder Legislativo el encargado de examinar los actos de diversos funcionarios, cuando éstos incurran en responsabilidad política o penal, así como, de frenar o contener de una manera más pronunciada los actos del Ejecutivo. Lo anterior es así, aun y cuando, pueda llegar a considerarse que en determinadas ocasiones el ejecutivo y el legislativo, más que limitar o controlar sus actos, colaboran o se coordinan entre sí.

Antes de entrar de lleno al estudio del control político por parte del Congreso o de sus Cámaras, debemos brevemente hacer una referencia de ciertos actos del Ejecutivo por los que éste, hasta cierto punto, pareciera controlar a los órganos del Poder Legislativo.

Así, tenemos el derecho de veto, por medio del cual el Presidente de la República puede desechar en todo o en parte algún proyecto de ley o decreto aprobado por las Cámaras, tal y como lo establece el artículo 72 constitucional; sin embargo, tal prerrogativa presidencial no es absoluta, en virtud de que el proyecto vetado puede ser aprobado en sus mismas condiciones si, al pasar para su discusión y aprobación por la Cámara de origen y la revisora, es sancionado por las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada una de ellas, ante lo cual el Presidente no tendrá mas remedio que promulgar la ley o decreto de que se trate. Aún más, en el inciso J del propio artículo 72 se establecen cuales son los actos o disposiciones emanadas del Congreso que no pueden ser vetadas por el Presidente.

Generalmente, en los proyectos vetados se acatan las observaciones realizadas por el Presidente, siendo aislados los casos en que ambas Cámaras ratifican la ley o decreto tal y como se aprobó inicialmente; sin embargo, estimamos que el veto sólo podría llegar a considerarse, de manera efectiva, como un control político ejercitado por el Ejecutivo, hasta en tanto las condiciones democráticas así lo permitan, pues es un hecho que, si la mayoría parlamentaria está conformada, no por la oposición, sino por miembros del partido oficial, rara vez se hará caso omiso de las observaciones que el Presidente envíe.

Se considera que lo establecido en la fracción I del artículo 89, también constituye una forma de control a cargo del Presidente pues, al facultársele para promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso se le permite a dicho funcionario diferir la promulgación y, en consecuencia, la ejecución de la ley, en caso de no simpatizar con la misma,<sup>203</sup> lo cual no podemos concebirlo como una práctica real y cotidiana de quien funge como Presidente de la República; asimismo, se estima que la facultad reglamentaria puede ocasionar que el Presidente, por motivos particulares, pueda ir más allá de lo establecido en la ley, pero debe tenerse en cuenta que dicha facultad no conlleva, de modo alguno, que se desvirtúe el contenido de la ley expedida por el Congreso. Se trataría, en uno y otro y caso, de situaciones faltas de objetividad, en las que estaría a la luz la intolerancia de quien preside el Poder Ejecutivo.

Sentado lo anterior, pasemos a señalar ahora cuáles son instrumentos de control con que cuenta el Congreso de la Unión para supervisar y limitar los actos de los órganos de gobierno y, en su caso, de los funcionarios públicos.

Sin duda, uno de los principales mecanismos de control político es el llamado juicio político de responsabilidad, contemplado en los artículos 74, fracción V; segundo párrafo; y, 76, fracción VII, 110 y 114, en relación con el 108, 109 y 113, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y, a partir del 31 de diciembre de 1982, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) en donde, en los artículos 5° a 25, se establecen, en forma específica, los individuos que pueden ser sujetos de juicio político, las conductas por las cuales incurrir en responsabilidad política los servidores públicos, el procedimiento que ha de seguirse para el efecto ante las Cámaras, además de las sanciones a que aquéllos pueden hacerse merecedores.

---

<sup>203</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917 Decima Primera edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pp 277-278

En sí, el juicio político se encuentra encaminado a salvaguardar a nuestras instituciones democráticas, toda vez que se pretende evitar que algún servidor público sobrepase el ámbito de sus funciones, aún cuando, parezca tratarse de una barandilla política, de la que sólo resultan denuncias improcedentes que quedan estancadas desde su inicio.

Para el conocimiento del juicio político de responsabilidad participan tanto la Cámara de diputados como la de senadores y, en términos de los artículos 110 constitucional y 5° de la LFRSP, son sujetos de juicio político los siguientes servidores públicos:

- 1.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- 2.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 3.- Los Consejeros de la Judicatura Federal.
- 4.- Los Secretarios de Despacho
- 5.- Los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- 6.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- 7.- El Procurador General de la República, así como, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- 8.- Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.
- 9.- Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.
- 10.- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
- 11.- El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.
- 12.- Los Magistrados del Tribunal Electoral.
- 13.- los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.
- 14.- Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

En general, el juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones; y, va a proceder en contra de dichos funcionarios por la comisión de delitos oficiales, esto es, cuando sus actos u

omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho,<sup>204</sup> pero nunca por la mera expresión de sus ideas.

En el caso de los gobernadores, diputados, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y los miembros de los Consejos de las Judicaturas de los Estados, éstos sólo podrán ser sujetos de juicio político a nivel federal por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen y por manejo indebido de fondos y recursos federales; fuera de estos casos, las legislaturas locales, conforme al ámbito de sus competencia, deberán expedir las leyes de responsabilidad que deberán regir para sus servidores públicos.

Es menester abrir aquí un paréntesis para señalar que, en tratándose del Presidente de la República, conforme al segundo párrafo del artículo 108, en relación con el cuarto párrafo del artículo 111, ambos de la Constitución Política, resulta improcedente el juicio político de responsabilidad, derivando esto en que el Presidente, durante el tiempo de su encargo, sólo puede llegar a ser acusado ante la Cámara de Senadores por cuestiones del orden penal, en sí por traición a la patria u otros delitos graves del orden común. Resulta trascendente mencionar que el procedimiento a seguir será el previsto en el artículo 110 constitucional, siendo el propio Senado quien, basándose en la legislación penal, decida sobre el asunto.

Lo anterior encuentra apoyo en la tesis P/J. 2/2000, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cuyo rubro y texto son los siguientes:

***“JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS. El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común,***

<sup>204</sup> Para esto, el artículo 7º de la LFRSP establece que, van a redundar en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho: el ataque a las instituciones democráticas; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, que motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave, en los términos anteriores; y, las violaciones sistemáticas o graves de los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

*de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad.” (Tesis P./J. 3/2000. Instancia: Pleno; fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca, tomo XI, febrero de 2000, página 628)*

Ahora bien, el juicio político de responsabilidad, como ya se precisó, es llevado a cabo bicameralmente: a la Cámara de Diputados le corresponde substanciar el procedimiento, por conducto de las Comisiones de Unidas de Gobierno y Puntos Constitucionales y de Justicia, así como, instituirse en jurado de acusación, esto es, dicha Cámara será la que instruya el procedimiento y a la vez sostenga la causa ante el Senado, el cual, por su parte, se erige como jurado de sentencia para resolver en definitiva el juicio. Conviene mencionar que, el procedimiento a seguir, en virtud de tratarse de un juicio que, por su naturaleza es materialmente jurisdiccional, debe ajustarse en todo momento a la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, es decir, se deben respetar en él los principios procesales, tales como los de imparcialidad y audiencia.<sup>205</sup>

El fallo final que emita el Senado puede absolver o condenar al servidor público; y, en caso de declararlo responsable, establecerá la sanción correspondiente, misma que puede consistir en su destitución o su inhabilitación, que puede extenderse hasta por 20 años, según establece el artículo 8º de la LFRSP. Se trata de una privación de fuero y cargo.

Cabe señalar que, en tratándose de los gobernadores, diputados, magistrados y consejeros estatales, la resolución que emita el Senado sólo será declarativa, debiéndose comunicar a la Legislatura local que corresponda a efecto de que la

<sup>205</sup> Cfr. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T. Op. Cit. p. 126



misma proceda conforme a sus atribuciones. Así lo establece el artículo 110, párrafo segundo de nuestra Ley Fundamental, así como la tesis jurisprudencial P./J. 1/2000 emitida por el Pleno de nuestro máximo tribunal, que a la letra señala:

**“JUICIO POLÍTICO. LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS SON SUJETOS DE RESPONSABILIDAD OFICIAL, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 109, PÁRRAFO PRIMERO Y FRACCIÓN I, Y 110, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** El artículo 110, párrafo segundo, de la Constitución Federal establece que los gobernadores de los Estados pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves a esa Norma Fundamental y a las leyes federales, así como por manejo indebido de fondos y recursos federales. En este caso, la resolución de responsabilidad que llegue a emitir la Cámara de Senadores, como Jurado de Sentencia, tendrá sólo un carácter declarativo y se comunicará a la Legislatura Estatal que corresponda, para que proceda en consecuencia. Por su parte, el artículo 109, primer párrafo, de la Carta Magna dispone que corresponde a los Congresos Locales expedir las leyes conducentes a sancionar a quienes, temiendo el carácter de servidores públicos, incurran en responsabilidad, siendo procedente el juicio político, según lo establecido en la fracción I del propio numeral, respecto de los sujetos enumerados en el artículo 110, cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. La interpretación conjunta de los aludidos preceptos conduce a determinar que los gobernadores de los Estados pueden ser sujetos de juicio político por los motivos indicados, debiendo las Legislaturas Estatales emitir las normas reguladoras para la aplicación de las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, para el caso de comisión de conductas de esa índole por los mencionados funcionarios.” (Tesis P./J. 1/2000. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, tomo XI, febrero de 2000, página 629)

Toda resolución final del Senado, para que surta efectos, deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación; pero, la aplicación de las sanciones será en un plazo no mayor de un año contado a partir, no de dicha publicación, sino de la fecha en que se inicio el procedimiento. Asimismo, la resolución que se emita, al igual que todas las declaraciones de la Cámara de Diputados, de acuerdo con la parte final del artículo 110 constitucional y con el artículo 30 de la LFRSP, son inatacables.

Como puede apreciarse, las sanciones a que se hacen merecedores los servidores públicos que incurran en responsabilidad política, serán de igual naturaleza, esto es, solamente de carácter político, sin que ello sea obstáculo para que se inicie el procedimiento respectivo de declaración de procedencia, en caso de existir responsabilidad penal.

En otras palabras, el juicio político se origina como consecuencia de la existencia de actos que lesionan gravemente instituciones políticas del país, independientemente de que constituyan o no algún delito; sin embargo, si durante el desarrollo del mismo se comprueba que el servidor público ha realizado, además, una conducta que se tipifica como delito, tendrán que hacerse los trámites necesarios para iniciar la declaración de procedencia para que, en su caso, dicho servidor quede a disposición del tribunal competente y sea sancionado por la responsabilidad penal en que ha incurrido.

Por otra parte, el Congreso puede también controlar los actos del gobierno - del Ejecutivo en sí-, mediante el ejercicio de ciertas facultades, como la prevista en la fracción VII del artículo 73 constitucional, en donde se establece que el Congreso podrá imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, lo cual se refleja en la expedición de la Ley de Ingresos; así, en virtud de que el Congreso va a ser quien determine las materias sobre las cuales el Ejecutivo puede cobrar un impuesto para así allegarse de recursos económicos, todas las recaudaciones anuales que haga el ejecutivo deberán, en consecuencia, ser aprobadas por el propio Congreso.

De igual forma, los actos del Ejecutivo se encuentran limitados por lo establecido en la fracción VIII del citado precepto constitucional, toda vez que se estipula que para la celebración empréstitos sobre el crédito de la Nación, reconocimiento y pago de la deuda pública el Ejecutivo necesita la aprobación del Congreso; asimismo, requiere de dicha aprobación anual respecto de los montos de endeudamiento que deben incluirse en la Ley de Ingresos.

Una facultad más de este tipo es la que se prevé en la fracción XI del artículo 73, por virtud de la cual el Congreso puede crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. De esta manera, se puede llegar a frenar la atribución presidencial, prevista en el artículo 89, fracción II, de la Constitución, relativa a que el Presidente puede nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados ahí enumerados, puesto que el Congreso

está en posibilidad de expedir leyes que limiten ese margen de nombramiento libre que puede hacer el titular del Ejecutivo.

Conforme a los artículos 73, fracción XXVI y 86 constitucionales, el Congreso limita también la actuación del Ejecutivo, en tanto que se le faculta para concederle a aquél licencia y constituirse en colegio electoral para designar a quien deba sustituirlo; asimismo, será el Congreso quien califique si procede o no aceptar la renuncia del Presidente de la República.

Respecto de la fracción XXX del multireferido artículo 73, hay quien opina que el significado y alcance jurídico de la misma, tan sólo conlleva atribuciones de subordinación, pues en ella no se autorizan facultades nuevas sino que se trata de facultades explicativas tendientes a desarrollar las otras veintinueve fracciones de ese artículo y las demás funciones expresadas en la Ley Fundamental.<sup>206</sup> Sin embargo, es claro que se trata de facultades implícitas, que de alguna manera le van a dar al Congreso un amplio margen, no para aplicar, pero sí para interpretar a su conveniencia la disposición constitucional en comento, hasta darse el lujo de expedir leyes que puedan restringir de alguna forma las facultades del ejecutivo.

Constituyen también mecanismos de control político del Congreso los previstos en algunos otros preceptos constitucionales, de entre los cuales podemos mencionar, brevemente, los siguientes:

- El Congreso debe conocer de los conflictos limítrofes suscitados entre los Estados, siempre que tales conflictos no tengan un carácter contencioso, ya que de ser así la vía idónea sería entonces la controversia constitucional (artículo 73, fracción IV, constitucional)

- El Congreso puede aprobar la suspensión de garantías y dar las autorizaciones al Presidente para legislar en estos casos (artículo 29 y 49 de la Constitución).

- El Congreso recibirá, analizará y contestará, durante la apertura del primer período de sesiones ordinarias, el informe presidencial por el que el titular del Ejecutivo manifieste el estado general que guarda la administración pública del país (artículo 69 constitucional).

---

<sup>206</sup> CARPIZO, Jorge. *Op. Cit.*, p 274

- El Congreso deberá autorizar al Presidente para ausentarse del territorio nacional (artículo 88 const.)

- Los secretarios de Estado deben dar cuenta, ante el Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. (artículo 93 const.)

- El Congreso puede facultar al Ejecutivo para crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas o tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, o bien, para restringir o prohibir las mismas. (artículo 131, en relación con el 49 const.)

Finalmente, tenemos que representa un mecanismo de control, la facultad de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión o a alguna de sus Cámaras, sin requerir para ello la intervención del Presidente de la República.

## **5.2 Por la Cámara de Senadores.**

Constituyen mecanismos de control político ejercitados por el Senado, determinados actos relativos a la ratificación de tratados y de ciertos nombramientos hechos por el titular del Ejecutivo

Así, tenemos que conforme al artículo 76, fracción I, en relación con el 89, fracción X de la Constitución, los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República, deben ser aprobados por la Cámara de Senadores. Asimismo, tal y como se establece en los artículos 76, fracciones II y VIII, y 89, fracciones III, IV, IX y XVIII, se requiere que el Senado ratifique o apruebe los nombramientos del Procurador General de la República, ministros y agentes diplomáticos, empleados superiores de hacienda, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales; así como, de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

El Senado limita también los actos del Presidente en tanto que, de acuerdo con lo estipulado en las fracciones III y IV del artículo 76, será quien autorice a éste para decretar la salida de tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras por nuestro territorio, la estación de escuadras de otra potencia en aguas mexicanas y para que disponga de la Guardia Nacional.

Una facultad más de control es la prevista en la fracción V del citado precepto constitucional, en donde se establece la posibilidad de que el Senado, llegado el caso, declare la desaparición de todos los poderes de un Estado y sea él mismo el que nombre, a propuesta del Presidente de la República, a un gobernador provisional para que convoque a elecciones.

Como puede apreciarse, las facultades otorgadas al Senado en el artículo 76 constitucional, van dirigidas primordialmente a limitar, supervisar o controlar los actos del Presidente de la República; sin embargo, existen algunas otras que se encaminan a otras autoridades, tales como, lo referente a la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en términos del artículo 122, Base Segunda, fracción I de la Ley Fundamental.

De igual forma, podemos considerar que se trata de un medio de control político ejercitado por el Senado, el establecido en la fracción VI del artículo 73, en donde se faculta al Senado para resolver determinadas controversias políticas suscitadas entre los poderes de un Estado, en tanto que uno de ellos concurra ante él con ese fin o bien, cuando con motivo de tales cuestiones se irrumpa el orden constitucional mediante un conflicto armado. La Cámara de Senadores será entonces quien, atendiendo a la Constitución Federal y a la del estado en cuestión, conozca y resuelva en definitiva, sujetándose los poderes estatales en conflicto a lo que se decida en dicha Cámara.

### **5.3 Por la Cámara de Diputados.**

De entre las diversas atribuciones de control político que se confieren en el artículo 74 constitucional a la Cámara de Diputados, tenemos que las previstas en la fracción IV de dicho artículo representan verdaderos medios de control, en virtud de que se faculta a la citada Cámara para aprobar el presupuesto de egresos presentada por el Presidente de la República, de tal manera que éste sólo podrá realizar los gastos y las erogaciones que aquélla le autorice anualmente.

Asimismo, corresponde también a la Cámara de Diputados, la aprobación de la cuenta pública presentada por el Presidente; cabe mencionar que en este documento el titular del Ejecutivo debe justificar legal y contablemente los gastos efectuados de acuerdo con el presupuesto de egresos aprobado por la propia Cámara de Diputados. Esto es, se trata del informe que los Poderes de la Unión y los demás entes públicos federales rinden a través del Ejecutivo Federal respecto de su gestión financiera.

Dicha facultad constituye un verdadero medio de control político en tanto que, el efecto de la revisión de la cuenta pública es el de comprobar que la recaudación, administración, manejo y aplicación de los ingresos y egresos federales se hayan ajustado a los términos estipulados en las disposiciones legales respectivas, así como en los criterios y programas que para el caso se hayan emitido.

Conviene aquí aclarar que, para la revisión y fiscalización de la cuenta pública, la Cámara de Diputados deberá apoyarse en la Auditoría Superior de la Federación, figura que recién fue instituida en el texto del artículo 79 de la Constitución Federal.

Precisamente, en razón de la reforma constitucional que estableció la aparición de la Auditoría Superior de la Federación, fue publicada en diciembre de dos mil la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFS), cuyo objeto es regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización superior.

La citada Auditoría Superior, de acuerdo con el artículo tercero de la ley en comento, es un ente que goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La fiscalización que la misma realice será de carácter externo, toda vez que debe ser ajena e independiente de cualquier otro control interno de las entidades sujetas a fiscalización y que no son otras que los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que manejen recursos públicos federales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado y manejado recursos públicos federales.

En este caso, el control político ejercitado por la Cámara de Diputados se va a sustentar, en gran parte, en la actuación de la Auditoría Superior, misma que para la revisión y fiscalización de las entidades mencionadas en el párrafo que antecede puede, entre otras cosas, llevar a cabo las siguientes atribuciones:

A. Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, aun aquella que derive de disposiciones legales consideradas de carácter reservado o secreto, siempre que la misma esté relacionada con la recaudación, administración, custodia y manejo de recursos federales.

B. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita por parte de las entidades

fiscalizadas; así como fincar las responsabilidades e imponer las sanciones resarcitorias correspondientes a las responsables. Realizando, en su caso, pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública respecto de la entidad de que se trate.

C. Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros y papeles para la realización de sus investigaciones, sujetándose para ello en las leyes respectivas y en las formalidades prescritas para los cateos; así como auditorías, las cuales sólo podrá realizar una vez que la Comisión de la Cámara de Diputados le haga entrega de la cuenta pública que se ha de revisar.

Es de señalar que las responsabilidades a que se ha hecho referencia conllevan desde el incumplimiento de entregar la información o informes que la Auditoría Superior les requiera, hasta los actos u omisiones que causen un daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. Las sanciones serán resarcitorias, independientemente de que procedan en el caso concreto otras de carácter penal.

Tenemos entonces que, con estas facultades, se otorga tanto a la Cámara de Diputados como a la Auditoría Superior de la Federación, un control indiscutible en virtud de que con los dictámenes que llegasen a elaborar podrían poner en riesgo la buena imagen del funcionamiento de la administración pública en general y, del Presidente de la República en particular. Al respecto Jorge Carpizo señala:

*"...éstas son facultades importantes de la cámara de diputados, pero creemos indispensable que los 'representantes' del pueblo examinen y protejan el gasto de los dineros del mismo. Sin embargo, en una pugna entre ejecutivo-legislativo-, son armas peligrosas en manos de la cámara de diputados para desprestigiar al ejecutivo."<sup>207</sup>*

Finalmente, encontramos como un medio de control político propio de la Cámara de Diputados, el procedimiento de declaración de procedencia o de desafuero, cuyo fundamento está en los artículos 74, fracción V, primer párrafo; y, 111, 112, 114 de la Constitución Federal, así como en los artículos 25 a 29 de la LFRSP.

La declaración de procedencia va a versar sobre la responsabilidad penal en la que puedan incurrir los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los

<sup>207</sup> Idem.

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

De igual forma, podrán ser sujetos de la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, en tratándose de delitos federales, los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales; en estos casos la resolución de la Cámara será comunicada a las Legislaturas Locales para que procedan conforme a sus atribuciones.

En sí, será la Cámara de Diputados la que decida, previa presentación de denuncia o querrela de los particulares o requerimiento del Ministerio Público, si ha o no lugar a proceder penalmente en contra de los mencionados funcionarios cuando éstos, durante el tiempo de su encargo, cometan algún delito. Esto es, en virtud del fuero constitucional de que gozan tales servidores públicos, la Cámara de Diputados deberá, por una parte, determinar a través de la Sección Instructora respectiva la existencia del delito y la probable responsabilidad del servidor público inculcado y, por la otra, dictaminar por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si le quita o no el fuero al propio inculcado para que, en su caso, se le ponga a disposición de la autoridad penal competente. La resolución de la Cámara será, en todo caso, inatacable.

Puede decirse que las resoluciones finales que pronuncie la Cámara de Diputados en este procedimiento, a diferencia de las que se emiten en los juicios políticos, no deciden el fondo del asunto,<sup>208</sup> ya que en ellas no se va a decidir la situación penal del servidor público sino que, el efecto de la declaración de procedencia será el de privar de fuero y cargo al servidor público en cuestión, así como el de dejarlo sujeto al proceso penal que corresponda, en donde, señala el texto constitucional, no se concederá al reo la gracia del indulto.

Ahora, si bien es cierto que cuando la Cámara determine que no ha lugar a proceder penalmente en contra del hasta entonces inculcado, no procederá procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, también lo es que no existe

<sup>208</sup> Cfr. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T. *Op. Cit.*, p. 120



impedimento para que el mismo se instaure o continúe una vez que el servidor público concluya el desempeño de su empleo, cargo o comisión; para esto, se cuenta con un término de cuando menos tres años para poder ejercitar la acción penal respectiva.

Finalmente, por lo que hace al Presidente de la República, como ya hemos señalado, éste sólo podrá ser acusado ante la Cámara de Senadores en términos de lo dispuesto por los artículos 108, 110 y 111 constitucionales; debiendo recordarse que en este caso, a pesar de que se trata de acusaciones del orden penal, no se trata precisamente de una declaración de procedencia propiamente dicha, en virtud de que, por una parte, el procedimiento a seguir se basará en los lineamientos del juicio político y, por otra parte, será el Senado el encargado de resolver con base en la legislación penal aplicable.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Dentro de nuestro sistema jurídico la Constitución se erige como la norma fundamental a la cual deben apegarse todas y cada una de las disposiciones secundarias y demás actos del Poder Público. Por tanto, los actos de los órganos que conforman al Poder Público en general deben ajustarse a la Constitución en un intento de autocontrol o control previo que permita la no contravención al texto constitucional. Es de señalarse que la propia Ley Fundamental establece, en su artículo 133, el principio de supremacía constitucional.

**SEGUNDA.** La Constitución Política, como toda norma jurídica, es, desde luego, susceptible de ser infringida, razón por la cual en ella misma se ha establecido un sistema de control encaminado a defender su supremacía. Dicho sistema se integra, primordialmente, por mecanismos de carácter jurisdiccional y político, los cuales se caracterizan por el hecho de que requieren para su actualización de un acto concreto del Poder Público presumiblemente violatorio del orden constitucional. A través de tales mecanismos se van a supervisar, limitar, vigilar o dirigir los actos del Poder Público en general que se aparten o contravengan a la Ley Suprema.

**TERCERA.** En México, en tratándose del control constitucional por vía jurisdiccional la defensa de la Constitución se encomienda, de manera exclusiva, a los órganos del Poder Judicial Federal, y se ejercita por vía de acción, a través de los siguientes mecanismos que para el efecto se estipulan en la propia Carta Magna: el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y las controversias electorales. Por tanto, atendiendo a las características que sobre este aspecto se establecen en nuestro sistema jurídico, no es dable la existencia de un control difuso, coincidiendo en este caso con el sector de la doctrina que sostiene que lo dispuesto sobre este aspecto por el artículo 133 constitucional no cobra aplicación. Incluso en este mismo sentido, se ha pronunciado el actual Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**CUARTA.** Los mecanismos de control jurisdiccional, si bien es cierto que coinciden en que todos ellos deben hacerse valer ante un órgano judicial federal y que igualmente presuponen la existencia de un procedimiento de carácter contencioso, también lo es que entre los mismos existen algunas diferencias, a saber: varían la calidad de los sujetos legitimados para ejercitarlos así como los efectos de la resolución que en cada uno de ellos se emita.

**QUINTA.** El sistema de control político se confía a un órgano diverso al judicial, y puede ser alguno de los ya existentes dentro de la división de poderes, o bien, un órgano creado especialmente para proteger la debida observancia del orden constitucional, actuando al lado de los poderes ya constituidos. Un ejemplo significativo de este tipo de control lo encontramos en la Constitución Centralista de 1836, en donde se estableció la defensa constitucional por un órgano político denominado Supremo Poder Conservador. En la actualidad, el control político en México se encomienda principalmente a uno de los Poderes del Estado, en sí, al Poder Legislativo y se ejercita por vía de acción.

**SEXTA.** Mecanismos de control constitucional, en menor o mayor grado, han sido reconocidos por las diferentes Constituciones que han regido en nuestro país, así como dentro de aquellos proyectos constitucionales que no llegaron a tener vigencia. Varios de esos mecanismos evolucionaron y se perfeccionaron a lo largo de nuestra historia, ello a consecuencia de la evolución social, política e, inclusive, económica que nuestro país ha sufrido.

**SÉPTIMA.** Actualmente, en México rige la Constitución de 1917, la cual reviste una gran importancia, pues dentro de ella se establecen los medios de control constitucional que hoy en día se encuentran vigentes, mismos que, desde luego, han sufrido diversas reformas desde su estipulación en el texto constitucional de referencia. De entre dichas reformas constitucionales destacamos las de diciembre de 1994 y las de agosto de 1996 que, se aseguró, fueron realizadas con el ánimo de fortalecer, especialmente, al Poder Judicial Federal.

**OCTAVA.** Conforme al principio político de la división o separación de los Poderes, desarrollado fundamentalmente por autores como Locke y Montesquieu, el poder del Estado no puede ni debe concentrarse en un solo individuo o en un solo órgano. Se trata de implantar, a través de una distribución de funciones, una limitación interna del Poder Público que garantice a los gobernados la efectiva actuación de los órganos de gobierno.

La separación de Poderes no representa necesariamente una enérgica división, sino un equilibrio o una forma de controlar el Poder, puesto que al quedar situados en un mismo rango los tres Poderes fundamentales del Estado, estos pueden llegar a frenar sus actividades entre sí, cuando las mismas se aparten de la Norma Suprema.

**NOVENA.** Actualmente encontramos que el principio de división de poderes se encuentra estipulado en el artículo 49 de nuestra Ley Fundamental, en donde se señala que el Supremo Poder de la Federación se divide, para el ejercicio de sus funciones elementales, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Encomendándose a cada uno de dichos órganos, en esencia, las siguientes facultades: al Poder Legislativo le corresponde, principalmente, establecer el derecho del Estado a través de la expedición de normas generales, abstractas e impersonales; al Poder Ejecutivo toca proveer la ejecución o aplicación concreta de dichas normas generales o leyes, mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria que le es propia; y, finalmente, al Poder Judicial, le corresponde preservar el derecho preestablecido por medio de la administración de justicia.

Es de señalarse que dentro de nuestro sistema de gobierno, no obstante la referida distribución de funciones, existe una colaboración entre los tres Poderes, de tal forma que se trata de una aplicación flexible del principio de la separación o división de Poderes.

**DÉCIMA.** Al Poder Judicial de la Federación corresponde, esencialmente, la función jurisdiccional, la cual comprende, como ya lo mencionamos, la de control constitucional, así como, la facultad judicial propiamente dicha, misma que consiste en resolver controversias de carácter jurídico, en sí, los juicios federales.

**DÉCIMA PRIMERA.** Nuestra Constitución Política otorga diversas facultades al Poder Legislativo de la Federación, de entre las cuales encontramos las relativas al control político. Así, podemos observar que se establecen varios mecanismos de control encaminados a vigilar, limitar y controlar, los actos de los otros poderes, en especial, los del Poder Ejecutivo. Para esto, cabe mencionar que el Poder Legislativo puede actuar, dependiendo del medio de control político de que se trate, como asamblea única (Congreso General) o, a través de las Cámaras que lo integran (Cámaras de Diputados y Senadores), ya sea que lo hagan conjunta y sucesivamente, o bien, por separado.

**DÉCIMA SEGUNDA.** El juicio de amparo es un verdadero control constitucional, pues con el mismo se protege, no sólo al individuo, sino a todo el orden constitucional. Esto es, la protección del amparo va más allá de las garantías individuales de los gobernados contra actos de autoridad, pues tutela todo el ordenamiento constitucional, así como la legislación secundaria que de él deriva, ello en atención a la garantía de legalidad que se consigna en los artículos 14 y 16 constitucionales

**DÉCIMA TERCERA.** Las controversias constitucionales, tal y como quedaron establecidas en el texto de la fracción I del artículo 105 de nuestra Ley Fundamental a partir de las reformas de diciembre de 1994, son instrumentos o mecanismos de control jurisdiccional por virtud de los cuales se trata de resolver las diferencias o conflictos que se susciten entre los diversos órganos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los Municipios o, incluso, entre los propios niveles de gobierno que se citan. Tales conflictos pueden versar sobre emisión de disposiciones generales, actos concretos no legislativos o conflictos de límites diversos a los previstos en la fracción IV del artículo 73 constitucional en tanto que, en ellos, se infrinja o contravenga el orden constitucional.

**DÉCIMA CUARTA.** Establecida en la fracción II del artículo 105 constitucional, la acción de inconstitucionalidad se plantea como un medio de control jurisdiccional que se va a ejercitar en aquellos casos en que se considere que existe discrepancia entre una norma general —sea ley, reglamento o tratado internacional— y la Constitución. Para esto, la Suprema Corte de Justicia como máximo tribunal control va a ser la que determine si existe o no, contradicción entre la norma de carácter general impugnada y la Constitución y, en caso de que la norma inferior sea, en efecto, contraria a nuestra Ley Suprema, declare su contravención y consecuente invalidez. Lo anterior no implica, de ninguna manera, que la Corte invada las atribuciones del Poder Legislativo, puesto que no actúa de manera oficiosa, sino que requiere que la acción sea previamente motivada por sujetos con calidades específicas.

Cabe aquí mencionar que pareciera existir semejanza entre la acción de inconstitucionalidad y el amparo indirecto contra leyes, en virtud de que a través de ambos medios de control se van a impugnar normas generales que se estiman contrarias a la Ley Fundamental, sin embargo, es evidente que van a diferir por lo que hace a la calidad del sujeto que las ejercita y a los efectos de las sentencias que en una y otro se emitan. De igual forma, el órgano judicial que conoce en cada caso no es el mismo, ya que corresponde a la Suprema Corte, en una sola instancia, el conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad y, por regla general, a los Juzgados de Distrito conocer, en primera instancia, del citado juicio de amparo.

**DÉCIMA QUINTA.** Con las reformas constitucionales de 22 de agosto de 1996 en materia electoral, sobrevino, en noviembre de ese mismo año, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral y, se integró el Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, convirtiéndose éste en la máxima autoridad jurisdiccional

en esta materia, salvo en los casos previstos en la fracción II del artículo 105 constitucional, relativa a la acción de inconstitucionalidad.

De entre los medios de impugnación establecidos en la referida ley electoral, aquellos por virtud de los cuales se aprecia una efectiva garantía respecto de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, sean éstas federales o locales son: el recurso de apelación, el juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral.

**DÉCIMA SEXTA.** El titular del Poder Ejecutivo, en ocasiones, pareciera controlar a los órganos del Poder Legislativo, a través de figuras tales como el derecho de veto o la facultad reglamentaria, sin embargo, ello es más aparente que real, toda vez que en la práctica los otros Poderes, esencialmente, el Legislativo, cuentan con diversos mecanismos que se contraponen al intento de control político por parte del Ejecutivo.

**DÉCIMA SEPTIMA.** El Congreso de la Unión cuenta con facultades que le permiten hacer efectivo el orden constitucional. Entre ellos destaca, como uno de los principales mecanismos de control político, el llamado juicio político de responsabilidad, por medio del cual se pretende salvaguardar la integridad de las instituciones democráticas en nuestro país así como evitar que algún servidor público sobrepase el ámbito de sus funciones. Es de comentarse que las sanciones a que se hacen merecedores los servidores públicos que incurren en responsabilidad política, serán de igual naturaleza, esto es, solamente de carácter político. Lo anterior no impide, sin embargo, que se inicie el procedimiento de declaración de procedencia, cuando en el caso exista, además, una probable responsabilidad penal.

**DÉCIMA OCTAVA.** Son mecanismos de control político ejercitados por el Senado: la celebración de convenciones diplomáticas, ratificación de tratados internacionales, y de ciertos nombramientos hechos por el titular del Ejecutivo. De hecho, puede decirse que la mayoría de las facultades otorgadas al Senado, señaladas en el artículo 76 constitucional, van dirigidas primordialmente a limitar, supervisar o controlar los actos del Presidente de la República.

**DÉCIMA NOVENA.** La Cámara de Diputados conoce de diversos medios de control político de entre los cuales podemos mencionar la aprobación del presupuesto de egresos; la revisión de la cuenta pública presentada por el Presidente de la República, en donde para tal efecto deberá apoyarse en la

Auditoría Superior de Fiscalización prevista en el artículo 79 constitucional; así como, el procedimiento de declaración de procedencia o de desafuero. Este último versa sobre la responsabilidad penal en la que puedan incurrir los funcionarios que para el efecto señala el artículo 111 constitucional. Conviene mencionar que las resoluciones finales que pronuncie la Cámara de Diputados en el procedimiento de desafuero, a diferencia de las que se emiten en los juicios políticos, no deciden el fondo del asunto, esto es, no se va a decidir la situación penal del servidor público sino que, el efecto de la declaración solamente será el de privar de fuero y cargo al servidor público en cuestión y dejarlo sujeto al proceso penal que corresponda.

## BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- ARELLANO GARCIA, Carlos. "El juicio de amparo", 4ª. edición, Edit. Porrúa, México, 1998
- 2.- ARTEAGA NAVA, Elisur. "La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte". Edit. Monte Alto, tercera edición; México, 1996
- 3.- BERLIN VALENZUELA, Francisco. "Derecho Parlamentario". Fondo de Cultura Económica; México, 1994.
- 4.- BRAGE CAMAZANO, Joaquín. "La acción de inconstitucionalidad". UNAM, México, 1998
- 5.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano" Editorial Porrúa; México, 1997
- 6.- ----- "El juicio de amparo". Trigésima quinta edición. Editorial Porrúa; México, 1999
- 7.- CARPIZO, Jorge. "La Constitución de 1917". Décima primera edición. Editorial Porrúa; México, 1998
- 8.- CASTRO Y CASTRO, Juventino. "El artículo 105 constitucional". Editorial Porrúa; México, 1997
- 9.- ----- "Lecciones de garantías y amparo". Editorial Porrúa; México, 1991
- 10.- COSÍO VILLEGAS, Daniel; "Historia Mínima de México, séptima reimpresión, Colegio de México, 1983.
- 11.- CHAVEZ PADRON, Martha. "Evolución del Juicio de Amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano". Editorial Porrúa, México, 1990
- 12.- DE LA CUEVA, Mario. "Teoría de la Constitución". Porrúa, México, 1982



- 13.- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. "La Defensa de la Constitución en México". Orlando Cárdenas Editor, S.A. de C.V., México, 1990
- 14- ELIAS MUSI, Edmundo. "Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral". Gama Sucesores, S.A. de C.V.; México, 1997
- 15.- FIX ZAMUDIO, Héctor. "Breve Introducción al Juicio de Amparo Mexicano". Memoria del Colegio Nacional, tomo VIII, N° 3, México, 1976
- 16.- ----- "Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano". Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, N°. 12, México, 1994
- 17.- FLORIS MARGADANT, Guillermo. "Panorama de la historia universal del Derecho". 4ª. Edición, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1991
- 18.- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al estudio del derecho". Cuadragésima quinta edición. Edit. Porrúa. México, 1993
- 19.- MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier. "La justicia electoral y las reformas constitucionales y legales de 1994, en 'Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral'". Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 14, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994
- 20.- NORIEGA CANTU, Alfonso. "Lecciones de Amparo". Tercera edición, editorial Porrúa, México, 1991
- 21.- PEDROZA DE LA LLAVE. Susana T. "El Congreso de la Unión. Integración y regulación". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM; México, 1997
- 22.- RABASA, Emilio. "El Juicio Constitucional. Orígenes, teoría y extensión". México, 1919
- 23.- ----- "Historia de las Constituciones Mexicanas". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1990.
- 24.- RABASA, Emilio O. "El Derecho en México. Una visión en conjunto. Historia de las Constituciones Mexicanas", tomo I, UNAM, México, 1991

- 25.- RODRIGUEZ LOZANO, Amador. "La reforma al Poder Legislativo en México". Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, N°. 12, México, 1998
- 26.- SANCHEZ BRINGAS, Enrique. "Derecho Constitucional", Edit. Porrúa, S.A. México, 1998
- 27.- SERRA ROJAS, Andrés. "Ciencia Política: la proyección actual de la teoría general del Estado". Décimo segunda edición, Edit. Porrúa, México, 1994
- 28.- TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano " Trigésima edición. Editorial Porrúa, México, 1996
- 29.- ----- "Leyes Fundamentales de México". Vigésima edición. Editorial Porrúa, México, 1997
- 30.- XIRAU, Ramón. "Introducción a la historia de la filosofía". Undécima edición, UNAM, México, 1990
- 31.- VAZQUEZ DEL MERCADO, Oscar. "El control de la constitucionalidad de la ley". Editorial Porrúa, México, 1978

## DICCIONARIOS

- 1.- BURGO ORIHUELA, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". Editorial Porrúa, 5ª. Edición. México, 1999
- 2.- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, Novena Edición; México, 1997
- 3.- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios Editorial Porrúa. Coordinador Francisco Berlín Valenzuela. 2ª. Edición. México, 1968

## HEMEROGRAFIA

- 1.- ARRIAGA BECERRA, Hugo A. "La Controversia Constitucional", en Revista Lex, difusión y análisis, 3ª época, año I, número 3, septiembre 1995
- 2.- CARBONELL SANCHEZ, Miguel. "Breves reflexiones sobre la acción de inconstitucionalidad", en Revista Indicador Jurídico, Derecho Fiscal, Vol. I, N° 3; editada por Anficonía, Unión Universitaria; México, 1997
- 3.- GONGORA PIMENTEL, Genaro David. "Significado de la expresión 'materia electoral' en el artículo 105 constitucional y en su ley reglamentaria", en Revista Lex, difusión y análisis, 3ª época, año I, número 5, noviembre de 1997
- 4.- NORIEGA CANTU, Alfonso. "El Supremo Poder Conservador", en Revista de la Facultad de Derecho, Tomo XXVIII, número III, septiembre-diciembre de 1978, UNAM
- 5.- ----- "Sánchez de Tagle y el Supremo Poder Conservador". En Revista de la Facultad de Derecho, tomo XXOX; enero - abril 1979, N°. 12, UNAM
- 6.- SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS, Olga. "Breve análisis comparativo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y la Ley de Amparo", en Revista Lex, difusión y análisis, 3ª. época, año I, número 4, octubre 1995

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley General del Sistema de medios de impugnación en materia electoral.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

- Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento para el gobierno interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

## **DOCUMENTOS OFICIALES**

- Exposición de motivos de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 y agosto de 1996.
- Semanario Judicial de la Federación.
- Serie de debates del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Procedencia del arraigo y del juicio político seguido contra el gobernador del Estado de Morelos”, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.